

VU Research Portal

Ministers voor de schone schijn?

't Hart, Marjolein; Coppens, H.A.J.

2019

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

't Hart, M. (Ed.), & Coppens, H. A. J. (2019). *Ministers voor de schone schijn? De eerste vijf ministers voor Ontwikkelingssamenwerking van Nederland*. (IISH Data Collection; Vol. 1). Huygens ING.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

H.A.J. Coppens

Ministers voor de schone schijn?

De eerste vijf ministers voor
Ontwikkelingssamenwerking
van Nederland

Amsterdam 2019

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	I
Afkortingen	VII
Chronologie van de Nederlandse bewindslieden voor ontwikkelingssamenwerking	XIX
1. <u>Inleiding en opzet</u>	1
1.1 <u>Ontwikkelingssamenwerking een overheidstaak? Maar hoe dan?</u>	2
Enkele termen en begrippen	4
Alleen de ontwikkelingsresultaten laten tellen?	5
Ontwikkelingsresultaten niet als maatstaf voor donorprestaties	9
1.2 <u>Twee modellen van beleid tegenover ontwikkelingslanden</u>	12
Visies, ministerstaken en voorlichting	15
Het hulpbeleid	20
Structurele ontwikkelingssamenwerking en overige relaties	22
1.3 <u>Kantttekeningen, onderzoekopzet, en inhoud</u>	25
Onderzoekopzet	31
Bronnen	34
Inhoud	35
2. <u>Elementen uit de voorgeschiedenis: 1945-'65</u>	37
Het ontstaan van het 'ontwikkelingsvraagstuk'	38
Nederlands initiële respons	39
Het Nederlandse publiek	42
Nieuwe elementen: ook financiële en bilaterale hulp?	46
Verdere omvangsdiscussie	49
Politiek, charitas, of maatschappijhervorming?	52
En het economische eigenbelang?	54
Een nieuwe regeringsnota	56
Een staatssecretaris voor de ontwikkelingshulp	60
Hoeveel interdepartementale coördinatie, en door wie?	62
Ook een nationale adviesraad (NAR) controversieel?	64
Handel en andere financieel-economische relaties: de geboorte van Unctad	66
Doorgaande ambtelijke wrijvingen en nieuwe instituties	72
Medefinanciering particuliere organisaties en vrijwilligers	74
Een zwakke staatssecretaris?	76
Omvang en componenten van de Nederlandse middenstroom 1950-'65	80
3. <u>1965-'67 Periode-Bot</u>	85
3.1. <u>Bot en zijn positie in het kabinet-Cals</u>	86
Het formatie-akkoord	88
Alles weer op losse schroeven?	90
Het gevecht om Bots taak en bevoegdheden	91
3.2 <u>Het hulpbeleid en de beleidsomgeving in Nederland</u>	95
Een eigen begrotingsnota voor het hulpbeleid als geheel	97
Schijnconstructies	99
Hoofdcomponenten van de ontwikkelingsbegroting	102
Kon Nederland zijn ontwikkelingshulp niet kwijt in 1965?	104
Nog meer gerommel met de cijfers	107
Binnenslijns goochelen en andere foefjes	110

Gesjoemel en administratief geknoei	114
Leugentjes om een grotere leugen te kunnen continueren	120
Naar een nieuwe beleidsfilosofie	122
Het tweede en laatste begrotingsjaar 1967	126
Overzicht van de hulpverlening in de periode-Bot	129
De landenkeuze	132
Nederland als voortrekker	138
3.3. <u>Structuurverandering in de wereldeconomie en het internationale overleg</u>	140
Unctad en GATT, en de weg naar Unctad-2	141
Handel in grondstoffen en het belang van ontwikkelingslanden	145
Handel in halffabrikaten en eindproducten	152
Internationale financiële compensatie en het IMF-systeem	158
Internationaliserend bedrijfsleven en overheidssteun	161
Overige internationale transacties en het overleg daarover	166
Internationale zeescheepvaart	167
Politiek-juridische kwesties	168
3.4. <u>Bot en de aanpak van de kabinetten-Cals en Zijlstra</u>	169
Probleemdefinitie en motivering	170
Bewindspersoon en bevoegdheden	171
Voorlichting en publieksopvoeding	176
Omvang en kwaliteit van de hulp	177
Opstelling en beleid in het internationale overleg	180
In hoeverre was dit alles overtuigend?	182
 4. <u>1967-'71 Periode-Udink</u>	185
4.1. <u>Udink, zijn ideeën en zijn positie in het kabinet-De Jong</u>	186
De man van de Internationale Ontwikkelingsstrategie	189
Visie en globale beleidsdoelstellingen	192
Wrikken aan de competenties	196
Voorlichting en kritiek uit de samenleving	202
Struikelend naar het einde	210
4.2. <u>Het hulpbeleid en de beleidsomgeving in Nederland</u>	212
Begroting en werkelijkheid:	213
A. De terugkeer van de kapitaalmarktfinanciering	213
B. En dan ook nog rentesubsidies?	220
C. EEG-Ontwikkelingsfonds: een rechtzetting	222
D. West-Irian Fonds	224
E. Overige toerekeningen aan het plafond	226
F. Oneigenlijke toerekeningen: een poging tot kwantificering	229
Vuistregels voor toerekeningscorrecties bij Instituten & Cursussen	230
En de andere toerekeningen aan het ontwikkelingsplafond?	234
Het totaal van de oneigenlijke toerekeningen in 1968-'71	238
Overzicht van de totale hulpverlening in de periode-Udink	239
Udinks proeve van een stuwmeeroverzicht	242
Vergelijking Nederland met de DAC-groep	244
De landenkeuze	247
Apolitiek en zonder moraal?	254
Spanningen in de koninkrijksrelaties	256
Hulpbinding en bestedingsoverleg	259
Samenwerking met particuliere organisaties	265
4.3. <u>De aanpak van internationale economische structuren: de rol van Nederland</u>	269

Genève, Algiers en New Delhi	270
Grondstoffen: de ondraaglijke leegte van aanbevelingen	274
Industriegoederen: naar algemene preferenties?	282
Overige handelsproblemen tijdens en na Unctad-2	291
Internationale zeescheepvaart en vloot- en havenontwikkeling	299
Ontwikkelingshulp en andere publieke kapitaalstromen	306
Bedrijfsinvesteringen, ander particulier kapitaal, en de FMO	310
Handelstegenslagen en onrust in het internationale geldstelsel	316
Enkele politiek-juridische en institutionele kwesties:	322
- Mensenrechten, vluchtelingen, gastarbeiders en natuurlijke hulpbronnen	322
- De instituties van de Yaoundé-associaties van de EEG	324
- Welk ontwikkelingsbeleid van de EEG: mondiaal of regionaal?	326
Nederland en Unctad: verbeteringen mogelijk?	328
Unctads toekomst?	335
4.4 <u>Udink en de bijdrage van het kabinet-De Jong</u>	337
Probleemdefinitie en motivering	338
Bewindspersoon en bevoegdheden	339
Voorlichting en publieksopvoeding	342
Omvang en kwaliteit van de hulp	344
Opstelling en beleid in het internationale overleg	348
Hoe effectief en serieus was dit alles?	352
5. <u>1971-'73 Periode Boertien</u>	355
5.1 <u>Kabinetsformaties, ministeriële verhoudingen en beleidsvisies en -doelstellingen</u>	356
Kabinetsformatie in 1971 en ontwikkelingssamenwerking	356
Politieke crisis in 1972 en haar consequenties	358
Boertiens positie in de kabinetten-Biesheuvel-1 en 2	360
Boertiens ontwikkelingsvisie en de beleidsdoelstellingen van het kabinet	364
5.2 <u>Unctad-3 en Nederland, en andere internationale ontwikkelingen</u>	368
Internationale monetaire crisis en nieuwe actoren en onderwerpen	368
Publieksmobilisering en politieke actie in Nederland	371
De ministeriële competentiekwestie inzake Unctad-3	373
Interne beleidsbeïnvloeding en de delegatie-instructie	378
Het verloop van Unctad-3 en enkele saillante uitkomsten	382
Nederlands daden en opvattingen tijdens Unctad-3	387
Ontwikkelingen na Unctad-3:	396
- Monetaire hervorming en eerste evaluaties	396
- De EEG op drift in Franse dagdromen	400
- Overige onderhandelingsresultaten	404
5.3 <u>Hulpbeleid en andere overheidsactiviteiten in Nederland</u>	406
Een ingenieus compromis van Udink	406
Begrotingsvervuiling onder Boertien	412
Bewust beleid of toeval?	416
Ontwikkeling van de overheidshulp in de periode-Boertien	420
De groei van het stuwmeer: een interpretatie	421
Vergelijking met de DAC-cijfers	426
Hulpkwaliteit en landenbeleid	428
Samenwerking overheid en particulieren	433
Ambtelijke fricties, en een eerste evaluatie	439
Uitzicht op nieuwe verhoudingen?	443
5.4 <u>Boertien en de resultaten van het kabinet-Biesheuvel</u>	444

Probleemdefinitie en motivering	444
Bewindspersoon en bevoegdheden	446
Voorlichting en publieksopvoeding	447
Omvang en kwaliteit van de hulp	448
Opstelling en beleid in het internationale overleg	449
Alleen maar schone schijn?	451
6. 1973-'77 Periode-Pronk	453
6.1 <u>Het kabinet-Den Uyl en zijn minister voor ontwikkelingssamenwerking</u>	453
Ook 'progressieve' verdeeldheid	455
Pronk: deskundig, ambitieus en gedreven, maar ook kwetsbaar	457
Beleidsdoelstellingen en -instrumenten	463
Herverdeling van bevoegdheden	466
6.2 <u>Hoop op internationale doorbraken en de Nederlandse respons</u>	471
De oliecrisis en haar achtergronden	472
Enkele gevolgen	478
Toenemende differentiatie	480
Nederlands positie	482
Naar een Nieuwe Internationale Economische Orde?	484
Onderhandelingen in vele fora	489
De EEG liever op eigen houtje	493
Een sleutelrol voor OPEC?	497
Op naar echte onderhandelingen	501
Het CIES-experiment	504
De EEG en Pronk	507
De eerste ronde binnen en buiten de CIES	512
Unctad-4 en de grondstoffencontroverse	516
De slotronde van de CIES	523
Een ultieme test?	526
Overige ontwikkelingen en vooruitzichten?	531
6.3 <u>Beleid en beleidsomgeving in Nederland</u>	536
6.3.1 <u>Omvang en financiering van de Nederlandse overheidshulp</u>	536
De strijd in de ministerraad	538
Oneigenlijke toerekeningen en het ODA en non-ODA-onderscheid	542
Oneigenlijke ODA-toerekeningen	543
Oneigenlijke non-ODA-toerekeningen	553
Het totaal van de oneigenlijke toerekeningen	557
Overzicht van de hulpverlening in de periode-Pronk	560
De werkelijke uitgaven en de ontwikkeling van het stuwmeer	560
Uitvoeringsproblemen en een ingebouwde uitgavenrem	564
De internationale omvangsdoelstelling eindelijk bereikt	568
6.3.2 <u>Het bilaterale en multilaterale hulpbeleid</u>	571
De criteria voor concentratielanden	573
De uitverkoren landen	577
Indonesië	580
Suriname	583
Landen en doelgroepen, particuliere organisaties, en basisbehoeften	595
6.3.3 <u>Ontwikkelingshulp, bedrijfsleven en economische structuur</u>	602
Hulpbinding en bestedingsbeleid	603
- Reacties op kritieken	609
Directe bedrijfsinvesteringen in ontwikkelingslanden en de FMO	617

Herstructurering met een ontwikkelingsdimensie ?	625
6.3.4 <u>Overige kwesties</u>	633
Publieksvoorlichting en andere draagvlakactiviteiten	634
Controversen over de ambtelijke organisatie	645
Inspectie en evaluatie, intern en extern	656
Breuklijnen in wording	664
6.4 <u>Pronk en de geloofwaardigheid van het kabinet-Den Uyl</u>	670
Probleemdefinitie en motivering	672
Bewindspersoon en bevoegdheden	675
Voorlichting en publieksopvoeding	678
Omvang en kwaliteit van de hulp	679
Opstelling en beleid in het internationale overleg	683
Nog veel schijn en een onzekere toekomst	686
7. <u>1977-'81 Periode-De Koning</u>	688
7.1 <u>De minister die het beleid wilde voortzetten en verbeteren</u>	689
De regeringsverklaring	693
De Konings uitgangspunten	696
Geen competentiewijziging nodig?	698
Kabinetssamenstelling en parlementaire steun	699
7.2 <u>Economische crises, haperende internationale besluitvorming en Nederland</u>	702
7.2.1 <u>De tweede oliecrisis</u>	703
De Islamitische revolutie in Iran	703
Ontwikkeling van de olieprijs en enkele economische gevolgen	705
Extra problemen van ontwikkelingslanden tijdens de tweede oliecrisis	706
7.2.2 <u>Openingen voor verder Noord-Zuid-overleg?</u>	709
Ideeën van het OESO-secretariaat	711
Verdere discussies in Nederland	715
De Konings tweesporenbeleid	718
Twee doelstellingen of één?	721
7.2.3 <u>1979: Op zoek naar nieuwe mogelijkheden</u>	724
Unctad-5: nog fiducia in nieuwe pogingen?	725
Nederland in Manilla	729
De Konings structuurnota	732
Lomé-2: voortzetting met enige verdieping en verbreding	738
7.2.4 <u>1980: Irrationele manoeuvres en kansloze voorstellen</u>	744
Unido-3: een strategische nederlaag in een dubieuze strategie	745
Commissie-Brandt: een nieuw rapport voor dovemansoren?	747
DD-3 en de NRGN: koppelingen zonder winst	753
7.2.5 <u>De EG en ontwikkelingslanden en De Konings laatste maanden</u>	758
Naar een beter ontwikkelingsbeleid van de EG? – de voorbereidingen	758
Naar een beter ontwikkelingsbeleid van de EG? – het voorzittershalfjaar	765
Conferenties voor en tijdens de na-fase	771
7.2.6 <u>Sectoronderwerpen en thema's chronologisch</u>	777
Grondstoffen	778
Olie en andere energiedragers	782
Fabrikaten en handel in het algemeen	783
Ontwikkelingshulp, andere kapitaalstromen en financieel-monetaire problemen	790
Falende uitdagingen aan Noord en Zuid:	797
- De Gelijkgezindenbeweging en Nederland	797
- De treurige obstructie van het basisbehoeftenpleidooi	805
- De onderhandelingsstrategie van de Derde Wereld	807

7.3	<i>Beleid en beleidsomgeving in Nederland</i>	809
7.3.1	<u>Omvang en financiering van de Nederlandse overheidshulp</u>	809
	De begrote bedragen	811
	De werkelijke uitgaven en het stuwmeer	814
	Vermindering van de kapitaalmarktfinanciering?	819
	Ontwikkelingshulp mengen met exportbevordering	821
	De oneigenlijke toerekeningen niet verhoogd?	826
	Nederland en de internationale omvangsdoelstelling	834
7.3.2	<u>Het bilaterale en multilaterale hulpbeleid</u>	835
	Minder concentratielanden op basis van dezelfde criteria	836
	De protesten: politiek in allerlei soorten	840
	Toch nog wijziging, maar waarom eigenlijk?	844
	Ex-concentratielanden en bezinning op de concentratiegedachte	848
	Suriname	850
	Overige ontvangende landen	860
	Het bereiken van de doelgroepen	864
7.3.3	<u>Ontwikkelingssamenwerking, bedrijfsleven en economische structuur</u>	871
	Hulpbinding en bestedingsbeleid	871
	Directe bedrijfsinvesteringen in ontwikkelingslanden en de FMO	890
	Ontwikkelingssamenwerking en herstructurering?	895
7.3.4.	<u>Overige kwesties</u>	905
	Publieksvoorlichting en andere draagvlakactiviteiten	906
	Reorganiseren zonder eind en de interdepartementale kwestie	923
	Inspectie en evaluatie, intern en extern	937
	Opnieuw mislukkende pogingen tot verbetering van de OS-bevoegdheden	945
7.4	<u>De Koning en de realiteit van het kabinet-Van Agt-I</u>	949
	Probleemdefinitie en motivering	950
	Bewindspersoon en bevoegdheden	951
	Voorlichting en publieksopvoeding	954
	Omvang en kwaliteit van de hulp	955
	Opstelling en beleid in het internationale overleg	958
	Meer of minder schijn onder De Koning?	961
8.	<u>Nawoord</u>	964
	Bronnen en Literatuur	972

Afkortingen

A-groep	De Afrikaanse en Aziatische landen in het groepensysteem van de VN
ACP/ACS-landen	De in Afrika, de Caraïben en de Stille Oceaan liggende landen die zijn aangesloten bij de Lomé-Conventie met de EG
ADB	Asian Development Bank
ADB-SWIF	Speciaal West-Irian Fonds bij de ADB
AID	Agency for International Development (van de VS)
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
APS	Algemeen Preferentieel Systeem (van invoerrechten)
ARP	Anti-Revolutionaire Partij
ASC	Afrika Studiecentrum
AV-VN	Algemene Vergadering van de Verenigde Naties
AZ (of MinAZ)	Ministerie van Algemene Zaken
BEB	Directoraat-Generaal Buitenlandse Economische Betrekkingen (op EZ)
BiZa (of MinBiza)	Ministerie van Binnenlandse Zaken
B-groep	De rijke industrielanden in het groepensysteem van de VN
BNP/BBPmp/flk p.h.	Bruto Nationaal/Binnenlands Product tegen marktprijzen/factorkosten per hoofd van de bevolking
BNGL/NAM	Beweging van Niet-Gebonden Landen / Non-Aligned Movement
BOW	Bond van Ontwikkelingswerkers
BRD	Bundesrepublik Deutschland
brt	bruto register ton (in de zeescheepvaart)
BuZa (of MinBuza)	Ministerie van Buitenlandse Zaken
C20	Commissie van Twintig (informele aanduiding van het in 1972 begonnen ministersoverleg over de hervorming van het internationale geldstelsel)
CBI	Centrum tot Bevordering van de Import uit Ontwikkelingslanden

CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
C&CG¹	Consortia & Consultatieve Groepen (voor de coördinatie van bilaterale hulp van een aantal donorlanden aan een ontwikkelingsland)
CCEI	Coördinatie-Commissie Europese Integratie- en Associatieproblemen
CCOS	Coördinatie-Commissie Ontwikkelingssamenwerking (hier ook gebruikt voor de voorloopster van deze interdepartementale coördinatiecommissie die van 1964 tot 1975 de ambtelijke afkorting Cc.HMOL droeg)
CDA	Christen Democratisch Appèl
CDP	- UN Committee for Development Planning ('Commissie-Tinbergen') - Consultants for Development Programs (particulier onderzoeksbureau in Nederland)
Cebemo	Centrale voor Bemiddeling bij Medefinanciering Ontwikkelingsprogramma's (na 1996 opgegaan in ' Bilance ')
CESO (zie SOO)	
CF	Common Fund/Gemeenschappelijk Fonds (voor grondstoffen)
CFA-zone	Landen in West-Afrika die deelnemen aan de Franse Communauté Financière Africaine
C-groep	De Latijns-Amerikaanse landen in het groepensysteem van de VN
CHU	Christelijk Historische Unie
CIDA	Canadian International Development Agency
CIES/CIEC	Conferentie over Internationale Economische Samenwerking (CIEC in het Engels, wel eens informeel aangeduid als de 'Noord-Zuid-dialogo')
cif	cost, insurance & freight (meegerekend in de prijs)
CKH	Centrale Kamer voor Handelsbevordering
CMC	Centraal Missie Commisariaat
CNV	Christelijk Nationaal Vakverbond
CONS	Commissie Ontwikkelingssamenwerking Nederland-Suriname (met volgnummer: de betreffende halfjaarlijkse vergadering daarvan)

¹⁾ Deze afkorting zal ook worden gebruikt wanneer slechts één consortium of consultatieve groep worden bedoeld.

COW	Committee of the Whole (Commissie van alle leden van de VN voor overleg over Noord-Zuid-vraagstukken)
CPB	Centraal Planbureau
CPN	Communistische Partij Nederland
CRM (of MinCRM)	Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk
CW	Comptabiliteitswet
DAC	Development Assistance Committee (van de OESO)
DB of db	Dagelijks bestuur
DD-1, 2 etc.	Development Decade (waarvan het eerste de jaren zestig betrof, enz.)
DES	Directie Economische Samenwerking (van BuZa)
DFO	Directie Financieel-Economische Ontwikkelingssamenwerking (van BuZa).
DFO/IB	Bureau Banken en Investerings van DGIS (BuZa)
DG	Directeur-Generaal, of Directoraat-Generaal.
DGES	Directoraat-Generaal Europese Samenwerking van BuZa; afkorting ook gebruikt voor de chef van DGES, de Directeur-Generaal Europese Samenwerking
DGIS	Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking van BuZa; afkorting ook gebruikt voor de chef van DGIS, de Directeur-Generaal Internationale Samenwerking
D-groep	De Oostbloklanden in het groepensysteem van de VN
DIO	Directie Internationale Organisaties van BuZa
DM	Deutsche Mark
DOM	Départements d’Outre-Mer (van Frankrijk)
DOS	Directie Ontwikkelingssamenwerking Suriname (op BuZa)
DS’70	Democratisch Socialisten ‘70
DTH	Directie (Internationale) Technische Hulp (op BuZa).
D’66	Democraten ’66 (vanaf 1981 onder de afkorting D66)

Ecosoc	Economic and Social Council (van de VN)
Ecu / ECU	European Currency Unit
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EG	Europese Gemeenschap (tot in 1993)
EGKS	Europese Gemeenschap voor Kolen en Staat
EIB	Europese Investeringsbank
EOF	Europees Ontwikkelingsfonds
EP	Europees Parlement
ER	Europese Raad (van staatshoofden en regeringsleiders)
ERE	Europese Rekeneenheid
EU	Europese Unie (vanaf 1993)
EUR	Erasmus Universiteit Rotterdam
Euratom	Europese voor Atoomenergie
EZ (of MinEZ)	Ministerie van Economische Zaken
FAO	Food and Agriculture Organization (van de VN)
Fin. (of MinFin)	Ministerie van Financiën
FNV	Federatie Nederlandse Vakbeweging
fob	free on board (alleen kosten tot aan inlading meegerekend)
G7 en G8	Groep van 7 resp. 8 (opvolgers van het toptoverleg van de economisch belangrijkste landen dat in 1976 in Rambouillet begon met zes landen).
G10	Groep van 10 (de belangrijkste landen binnen het IMF)
G20	De latere Groep van 20 landen van het economische wereldoverleg
G24	Groep van 24 ontwikkelingslanden, die namens de G77 participeert in de internationale monetaire discussie.
G77	Groep van 77 (collectief van ontwikkelingslanden)
GASM	Geassocieerde Afrikaanse Staten en Madagaskar

GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GLB	Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (van de EEG)
GNP/GDP p.c.	Gross National/Domestic Product per capita
GOM	Gemeenschappelijk Overleg Medefinanciering (van MFO's en overheid)
GPV	Gerformeerd Politiek Verbond
GSO	Gemenebest-Suikerovereenkomst
HDPO	Hoofd Dienst Personeel en Organisatie (bij BuZa)
HIPC-initiatief	Initiatief ten behoeve van Heavily Indebted Poor Countries
Hivos	Humanistisch Instituut voor Ontwikkelingssamenwerking
IAC	Internationaal Agrarische Centrum
IAO	Internationale Arbeidsorganisatie
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development (de Wereldbank)
ICCO	Interkerkelijke Coördinatie Commissie Ontwikkelingsprojecten
ICO	Internationale Cacao-Overeenkomst
IDA	International Development Association
IDB	Inter-American Development Bank
IDPAD / Idpad	Indo-Dutch Programme on Alternatives in Development
IFC	International Finance Corporation
IFDA	International Foundation for Development Alternatives
IKON	Interkerkelijke Omroep Nederland
IILC	Internationaal Instituut voor Landaanwinning en Cultuurtechniek
ILET	Instituto Latino Americano de Estudios Transnacionalis (Mexico)
ILO	International Labour Organization (of: International Labour Office, het secretariaat van de organisatie)
IMCO	International Maritime Consultative Organization (van de VN)

IMF	Internationaal Monetair Fonds
ING	Instituut voor Nederlandse Geschiedenis (sinds 2011: Huygens ING)
IOV/IOB	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde (in 1996 veranderd in: Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie)
IPC	Integrated Programme on Commodities/Geïntegreerd Grondstoffenprogramma
IRHP	Interdepartementale Raad voor de Handelspolitiek (ambtelijk overleg onder leiding van EZ-BEB)
ISEA	Commissie Internationale Sociaal-Economische Aangelegenheden van de SER
ISMOG (of Ismog)	Instituut voor Sociaal-economische Studie van Minderontwikkelde Gebieden (Universiteit van Amsterdam).
ISO	Internationale Suikerovereenkomst
ISS	Institute of Social Studies (Den Haag)
ITC	International Training Centre for Aerial Survey
ITH	Internationale Technische Hulp
JVC	Jongeren Vrijwilligers Corps
Kabna	Kabinet voor Antilliaanse Zaken
Kabsna	Kabinet voor Surinaamse en Antilliaanse Zaken
KIT	Koninklijk Instituut voor de Tropen
KITLV	Koninklijk Instituut voor Taal-, Land- en Volkenkunde
KNAW	Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen
K & O	Werkgroep Kerk en Ontwikkelingssamenwerking
KVP	Katholieke Volkspartij
LC's	Liner Conference(s)
LMC	Like-minded Countries (Gelijkgezinde Landen)
L&V (of MinL&V)	Ministerie van Landbouw en Visserij (kort na de oorlog: LV&V, inclusief Voedselvoorziening)

MEV	Macro-economische Verkenning (jaarlijkse publicatie van het CPB)
MFO's	Particuliere organisaties deelnemend in het Medefinancieringsprogramma
MFP	Medefinancieringsprogramma
MiTaCo/MITACO	Ministeriële Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie (1975-'77)
mln.	miljoen
MNO('s) / mno('s)	multinationale onderneming(en)
MOL('s)	Land of landen officieel erkend als Minst Ontwikkelde Landen
MOP	Meerjaren Ontwikkelingsplan (van Suriname)
MP	Minister-President
MR	Ministerraad
mrd.	miljard
MSA-landen	Ontwikkelingslanden die het hevigst werden getroffen door de verschillende economische crises van de jaren zeventig (half ontleend aan de Engelse omschrijving 'most seriously affected developing countries')
MTN	Multilateral Trade Negotiations (informeel: Tokio-ronde)
MVA	Multi-Vezel-Akkoord
MvT	Memorie van Toelichting (bij Rijksbegroting, Hoofdstuk...)
NAM	Non-Aligned Movement (zie ook BNGL)
NAR	In zwang geraakte afkorting voor: Nationale Raad van Advies inzake Hulpverlening aan Minder-ontwikkelde Landen; waarvan de naam in februari '75 veranderde in: Nationale Advies Raad voor Ontwikkelings-samenwerking
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
NCDO	Nationale Commissie voor Internationale Samenwerking en Duurzame Ontwikkeling (opvolgster van de NCO sinds 1995)
NCM	Nederlandsche Credietverzekering Maatschappij
NCO	Aanvankelijk: Nationale Commissie Ontwikkelingsstrategie 1970-1980 (informeel: de 'Commissie-Claus'). Vanaf februari '74: Nationale Commissie Voorlichting en Bewustwording Ontwikkelingssamenwerking

NCW	Nederlands Christelijk Werkgeversverbond
NEH	Nederlandse Economische Hogeschool (de eerdere naam van de EUR).
NEHEM/Nehem	Nederlandse Herstructureringsmaatschappij
NEI	Nederlands Economisch Instituut (in 2000 opgegaan in Ecorys)
NESBIC/Nesbic	Netherlands Students' Bureau for International Cooperation
NGO's	Non-Gouvernementele Organisaties
NIB	Nationale Investeringsbank (voorheen informeel de Herstelbank)
NIEO	Nieuwe Internationale Economische Orde, of: New International Economic Order
NIO	Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden
NIO-Vereniging	Nederlandse Vereniging voor een Nieuwe Internationale Orde
NIVV	Nederlands Instituut voor Vredesvraagstukken
NKV	Nederlands Katholiek Vakverbond
NNIfk	Netto Nationaal Inkomen tegen factorkosten
NOF	Nederlandse Overzeese Financieringsmaatschappij
Non-ODA	Niet aan ODA-criteria beantwoordende overheidsuitgaven in het kader van ontwikkelingssamenwerking
Norad	Norwegian Agency for International Development
Nota BOS	Nota Bilaterale Ontwikkelingssamenwerking
Novib	Nederlandse Organisatie voor Internationale Bijstand/Samenwerking
ntb's	niet-tarifaire (handels)barrières
NUFFIC/Nuffic	Netherlands Universities' Foundation for International Cooperation
NVV	Nederlands Verbond van Vakverenigingen
NWO	Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek
O&W (of MinO&W)	Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen
ODA	Official Development Assistance

OESO/OECD	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling / Organisation for Economic Co-operation and Development
OG (of MinOG)	Ministerie van Overzeese Gebiedsdelen
OK&W (of MinOK&W)	Ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen
O&W (of MinO&W)	Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen
OOF	Other Official Flows (zie ook Non-ODA)
OPEC	Organization of Petroleum Exporting Countries
OPIT	Overleg Particulier Initiatief Tropenartsen
OR (of MinOR)	Ministerie van Overzeese Rijksdelen
ORET	(programma voor) Ontwikkelingsrelevante Exporttransacties
OS	Ontwikkelingssamenwerking (ook: de OS-minister en zijn staf op BuZa)
OSWEP-nota	Nota Ontwikkelingssamenwerking in Wereld-Economisch Perspectief
O&W (of MinO&W)	Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen
PLOS	Ministerie van Planning en Ontwikkelingssamenwerking te Paramaribo.
plv.	Plaatsvervangend (gevolgd door functie-aanduiding)
PNR	Partij Nationalistische Republiek
PPR	Politieke Partij Radikalen
PSP	Pacifistisch Socialistische Partij
PUO	Programma voor Universitaire Ontwikkelingssamenwerking
PV	Permanent Vertegenwoordiger
PvdA	Partij van de Arbeid
qr's	quantitative (trade) restrictions
RAWOO	Raad voor Wetenschappelijk Onderzoek in het kader van Ontwikkelingssamenwerking
REA	Raad voor Economische Aangelegenheden (onderraad van de minister-raad)

REZ	Raad voor Europese Zaken (onderraad van de Nederlandse ministerraad)
RHSvTL	Rijks Hogere School voor Tropische Landbouw
RIO	Reshaping the International Order (boektitel en projectnaam)
SA	Bureau Beleidsvoorbereiding van DGIS en Secretariaat NAR
Sanpad	South Africa Netherlands Programme on Alternatives in Development
SAV-VN	Speciale zitting(en) van de Algemene Vergadering van de VN
SDR's	Special Drawing Rights ('papiergoud' van het IMF).
SER	Sociaal-Economische Raad
SG	Secretaris-Generaal of Secretary General
SGP	Staatkundig Gereformeerde Partij
SID	Society for International Development
SIDA	Swedish International Development Authority
SNAP	Substantieel Nieuw Actie-Programma voor de MOL's in de jaren tachtig
SNV	Stichting Nederlandse Vrijwilligers
SOMO	Stichting Onderzoek Multinationale Ondernemingen
SOO (later: SOB en CESO)	Stichting Ontwikkelingshulp op het gebied van Onderwijs (later: St. Onderwijsbijstand aan, en Centrum voor de Studie van Onderwijs in Ontwikkelingslanden)
SOW	Stichting Onderzoek Wereldvoedselvoorziening
SoZa (of MinSoza)	Ministerie van Sociale Zaken
SoZa&V (of MinSoza&V)	Ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid
Sticusa	Stichting Culturele Samenwerking (die oorspronkelijk ook Indonesië omvatte, naast Suriname, de Nederlandse Antillen en Nederland)
SU	Sowjet-Unie
TAS	Tijdschrift voor Anti-imperialisme Scholing
TOM	Territoires d'Outre-Mer (van Frankrijk)
UCOD	University Clearing Office for Developing Countries (België)

Uncitral	United Nations Commission on International Trade Law
UNCTAD/Unctad	United Nations Conference on Trade and Development
UNCSTD/Unctad	United Nations Conference on Science and Technology for Development
UNDP	United Nations Development Programme
UNESCO/Unesco	United Nation Educational, Scientific and Cultural Organization
UNIDO/Unido	United Nations Industrial Development Organization
UNRRA	United Nations Relief and Rehabilitation Administration
V&B (of MinV&B)	Ministerie van Volkshuisvesting en Bouwnijverheid
V&M (of MinV&M)	Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne
V&RO (of MinV&RO)	Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening
V&W (of MinV&W)	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
VCO	Vaste Commissie voor Ontwikkelingssamenwerking (van de Tweede Kamer)
VDO	Voorlichtingsdienst Ontwikkelingssamenwerking van DGIS/Buza
VMP	Vice-Minister-President
VNO	Verbond van Nederlandse Ondernemingen
VN	Verenigde Naties
VR	Volksrepubliek
VS	Verenigde Staten van Amerika
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
WCARRD	World Conference on Agrarian Reform and Rural Development
WEC	World Employment Conference
WFP	World Food Programme
WHI	Wet Herverzekering Investerings (in het buitenland)
WHO	World Health Organization

WIF	West-Irian Fonds (Fundwi volgens de VN)
WOTRO/Wotro	Wetenschappelijk Onderzoek van de Tropen en Ontwikkelingslanden (onderdeel van NWO)
WRvK	Wereldraad van Kerken
WTO	World Trade Organization (opvolger van GATT)
z.p.	(in samenstellingen met ‘minister’) zonder portefeuille

Chronologie van de Nederlandse bewindslieden voor ontwikkelingssamenwerking

1. **Dr. I.N.Th. Diepenhorst**, staatsecr. 24-11-'63 tot 14-4-'65 Kabinet-Marijnen (KVP, VVD, ARP, CHU)
(overleden op 31 december 1976)
2. **Mr. Th.H.Bot** (KVP) 14-4-'65 tot 5-4-'67 Kabinet-Cals (KVP, PvdA, ARP) + extra-parlementair interim-kabinet-Zijlstra na 'Nacht van Schmelzer' vanaf nov.1966.
(overleden op 24 sept. 1984)
3. **Drs.B.J.Udink** (CHU) 5-4-'67 tot 6-7-'71 Kabinet-De Jong (KVP, ARP, CHU, VVD)
(overleden op 24 mei 2016)
4. **Dr.C.Boertien** (ARP) 6-7-'71 tot 11-5-'73 Kabinet-Biesheuvel (ARP, KVP, CHU, VVD, en (tot 21 juli 1972) DS'70)
(overleden op 30 mei 2002)
5. **Drs.J.P.Pronk** (PvdA) 11-5-'73 tot 19-12-'77 Kabinet-Den Uyl (PvdA, KVP, ARP, PPR, D'66)
6. **Drs.J.de Koning** (ARP) 19-12-'77 tot 11-9-'81 Kabinet-Van Agt-1 (CDA, VVD)
(overleden op 9 oktober 1994)
7. **Drs.C.P.van Dijk** (CDA) 11-9-'81 tot 4-11-'82 Kabinetten-Van Agt-2 en 3 (CDA, D'66 en (tot 29-5-'82) PvdA)
(overleden op 29 dec. 2008)
8. **Mw.Drs.E.M.Schoo** (VVD) 4-11-'82 tot 14-7-'86 Kabinet-Lubbers-1 (CDA, VVD)
9. **Drs.P.Bukman** (CDA) 14-7-'86 tot 7-11-'89 Kabinet-Lubbers-2 (CDA, VVD)
10. **Drs.J.P.Pronk** (PvdA) 7-11-'89 tot 3-8-'98 Kabinetten-Lubbers-3 (CDA, PvdA) en Kok-1 (PvdA, VVD, D'66)
11. **Mw.Drs.E.L.Herfkens** (PvdA) 3-8-'98 tot 22-7-'02 Kabinet-Kok-2 (PvdA, VVD, D'66)
12. **Mw.A.M.A.van Ardenne-van der Hoeven** (CDA)
22-7-'02 tot 27-5-'03 staatssecretaris Kabinet-Balkenende-1 (CDA, VVD, LPF)
27-5-'03 tot 7-7-'06 minister z.p. Kabinet-Balkenende-2 (CDA, VVD, D'66)
7-7-'07 tot 22-11-'07 minister z.p. Kabinet-Balkenende-3 (CDA, VVD)
13. **Drs. A.G.Koenders** (PvdA) 22-11-'07 tot 20-2-'10 Kabinet-Balkenende-4 (CDA, PvdA, CU)
14. **Drs. M.J.M. Verhagen** (CDA) BuZa + OS 20-2 tot 14-10-'10 Kabinet-Balkenende-4 (CDA, CU)
15. **Dr H.P.M. Knapen** (CDA) staatssecr. Eur.Zaken + OS 14-10-'10 tot 5-11-'12 Kabinet-Rutten-1 (VVD, CDA)
16. **Drs. E.M.J. Ploumen** (PvdA) Handel + OS 5-11-'12 tot 26-10-'17 Kabinet-Rutten-2 (VVD, PvdA)

17. **Dr S.A.M. Kaag** (D66) Handel + OS 26-10-'17 .. Kabinet-Rutten-3 (VVD, CDA, D66, CU)

-0-0-0-

1 Inleiding en opzet

2002 werd een memorabel jaar in de Nederlandse politiek: consternatie rond de moord op Pim Fortuyn op 6 mei; als gevolg daarvan ongehoord grote verschuivingen in de Tweede Kamerverkiezingen van enkele dagen later; waarna op basis van die uitslag een regering werd geformeerd die al na drie maanden ten val kwam.

Dit boek vindt één van zijn aanleidingen in het besluit dat bij de vorming van dit eerste kabinet-Balkenende werd genomen: het al 37 jaar bestaande ministerschap voor ontwikkelings-samenwerking¹ om te zetten in een staatssecretariaat. Opmerkelijk genoeg had deze wijziging inhoudelijk even weinig met de zaak zelf te maken als de instelling van de post in 1965: toen werd Mr. Th. H. Bot tot deze functie geroepen voornamelijk omdat zijn partij, de KVP, nog met een extra ministerspost moest worden bedeed (en omdat formateur Cals hem ‘niet zomaar wilde laten vallen’ – aldus Maas 1986, p.35). Op vergelijkbare wijze moest in 2002 Mw. A. van Ardenne-Van der Hoeven genoeg nemen met een staatssecretariaat voor ontwikkelingssamenwerking alleen omdat haar partij, het CDA, deze keer niet méér ministers mocht krijgen.

Echter, terwijl de betrokkenen zich toen haastten te verklaren dat deze terugkeer naar de pre-Bot-periode op geen enkele wijze mocht worden uitgelegd als een politieke degradatie van het onderwerp ontwikkelingssamenwerking², was in 1965 onderstreept dat Nederland met de ministersbenoeming van Bot uitdrukking gaf aan de hoge waarde die aan het onderwerp werd toegekend (zie later in dit boek)

Na de volgende verkiezingen, in mei 2003, werd bij de start van het tweede kabinet-Balkenende de functie weer hersteld op het politieke niveau van weleer, met mevrouw Van Ardenne nu wel als minister z.p. Deze ministerspost was sedertdien echter toch wat minder ‘heilig’ geworden dan daarvoor: coalitiegenoot VVD begon na twintig maanden bedenkingen te uiten over de OS-post en pleitte voor overplaatsing ervan naar Economische Zaken;³ en in de kabinetten-Balkenende-4 en Rutte-1 t/m 3 (van februari 2010 tot heden) werd de enkelvoudige ministerstaak telkens vervangen door een dubbele opdracht: eerst aan demissionair BuZa-minister Maxime Verhagen (CDA) die Ontwikkelingssamenwerking erbij nam (tot oktober 2010); daarna aan Ben Knapen (CDA), die zowel staatssecretaris voor Europese Zaken als voor Ontwikkelingssamenwerking was (tot november 2012), en als laatsten aan Lilianne Ploumen (PvdA; tot oktober ’17) en Sigrid Kaag (D66; tot heden), die beiden het ministerschap z.p. voor Buitenlandse Handel combineerden met Ontwikkelingssamenwerking.

Er zijn echter ook andere en betere redenen om eens wat langer en grondiger stil te staan bij de vraag wat de verschillende ministerschappen voor ontwikkelingssamenwerking die ons land tussen 1965 en heden heeft gehad⁴, nu werkelijk voorstelden. Want een minister zonder portefeuille-

¹) Om precies te zijn ging het hier om een ministerschap ‘zonder portefeuille’ (z.p.). Bovendien was de nadere omschrijving van deze kabinetspost in de beginjaren ook wat anders dan de hier gebruikte, die pas in 1973 werd ingevoerd. Op beide zaken zullen we echter later in de desbetreffende hoofdstukken verder ingaan.

²) Mw. Van Ardenne zou zich in het buitenland wel gewoon ‘minister’ mogen blijven noemen, en ook even vaak aan de vergaderingen van de ministerraad mogen deelnemen als zij zelf wenselijk vond.

³) Dat deed althans de VVD-woordvoerder voor ontwikkelingssamenwerking, Zsolt Szabó, in zijn toelichting (in *NRC/Handelsblad* van 11 januari 2005) op een artikel van hem in het maandblad van de partij, ‘Liberaal Reveil’. Het artikel zelf was echter niet zo duidelijk over dit punt (Szabó 2005), en in het kort daarvoor door VVD-fractie in de Tweede Kamer gepubliceerde zeer kritische rapport over de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking (VVD 2004) was de ministerspost zelfs buiten schot gebleven.

⁴) Er waren van Cals tot en met Rutte-3 in totaal zestien regeringscoalities (hun demissionaire slotfasen niet afzon-

feuille is dan wel niet het hoogste niveau waarop in Nederland een politiek ambt kan worden uitgeoefend – en de latere staatssecretariaten deden daar nauwelijks voor onder –, het is toch niet niks als een land in zijn hoogste bestuurlijk orgaan, daar waar je moet veronderstellen dat de belangen van het eigen land en zijn inwoners leidraad zijn van al het doen en laten, een minister of staatssecretaris benoemt die primair wordt belast met de zorg voor het wel en wee van *andere* landen en hun inwoners.⁵ Was dit echt de bedoeling?

1.1 Ontwikkelingssamenwerking een overheidstaak? Maar hoe dan?

De vraag of de veronderstelde opdracht aan de met ontwikkelingssamenwerking belaste bewindslieden echt bedoeld was, zullen sommige, meer cynische, waarnemers nogal naïef vinden. Spreken politici altijd de waarheid dan? Of: dienen de doelstellingen van regeringen en andere beleidsmakende instanties per se en altijd letterlijk te worden opgevat? Het zullen overigens ook niet alleen cynici zijn die dit tegenwerpen. Enige retoriek is bijvoorbeeld niet altijd te vermijden. Sterker: die is zelfs aan te bevelen, zowel bij de presentatie als de verdediging van bepaalde beleidsvoorstellen en -plannen. Als het op het overtuigen van mede- en tegenstanders aankomt, is enige overdrijving en inkleuring met positieve elementen niet alleen aan te bevelen, maar zelfs geboden (tot op zekere hoogte althans). Kortom, hoort de veronderstelling dat de minister voor ontwikkelingssamenwerking (de 'OS-minister', in het jargon dat we hier niet altijd kunnen vermijden) primair opkomt voor de belangen van mensen in ontwikkelingslanden niet met een korreltje zout te worden genomen?

Die vraag zal in dit boek om verschillende redenen ontkennend worden beantwoord. Niet te ontkennen is evenwel dat over de noodzaak of wenselijkheid van ontwikkelingshulp en ontwikkelingssamenwerking (het verschil daartussen zal verderop worden verduidelijkt) nog altijd uiteenlopend gedacht wordt – hoewel dit, misschien, vandaag de dag wel iets minder is geworden dan in het begin dat in dit boek wordt behandeld. Dit laatste lijkt in elk geval zo, omdat er inmiddels kennelijk veel meer getwijfeld wordt over het nut van die hulp voor de arme landen of de armste groepen daarin. Er (b)lijken echter ook veel meer mensen te zijn die zelfs aan de poging om de armsten in andere landen te helpen geen prioriteit meer wensen toe te kennen, of die in elk geval lager waarderen dan beleidsprioriteiten in eigen land.

Degenen die daarentegen de prioriteit van ontwikkelingssamenwerking, ondanks alle kritiek en mislukkingen in de praktijk, nog altijd wel van het hoogste belang achten – dit overigens om meerdere redenen, inclusief het eigenbelang van de gevenden –, zullen niet alleen vinden dat de OS-minister en het kabinet waarvan deze deel uitmaakt nog steeds wél voorrang moeten geven aan de belangen van ontwikkelingslanden en hun inwoners. Anderen zullen die prioriteit misschien niet delen, maar wél vinden dat de belangen van de zwaksten in de wereld in elk geval minstens *mede* in aanmerking moete worden genomen, en waar redelijk en mogelijk op een

zonderlijk meegeteld), waarin één en dezelfde persoon dit ministerschap, of het qua bevoegdheden bijna equivalente staatssecretariaat, vervulde (wat in de recente vier coalities werd gecombineerd met een tweede ministerschap of een tweede staatssecretariaat). Desondanks werden deze (deel)functies slechts door zestien personen bekleed (omdat Pronk en Van Ardenne-van der Hoeven deel uitmaakten van twee of drie opeenvolgende kabinetten, en Pronk daarnaast ook nog van een derde – en als milieuminister zelfs nog van een vierde) kabinet. De in 1965 begonnen periode van ministers z.p. voor ontwikkelingslanden was in 1963 en '64 echter voorafgegaan door een staatssecretaris voor ontwikkelingshulp (I.N.Th.Diepenhorst, CHU, deel uitmakend van het kabinet-Marijnen), die in bovenstaande opsomming buiten beschouwing is gelaten. Voor de overige details, zie [Appendix 1](#) in dit boek.

⁵) Dit primaat gold voor de latere ministers Verhagen, Ploumen en Kaag, en de tussen de eerste twee optredende staatssecretaris Knapen, formeel uiteraard alleen voor dat deel van hun dubbelfuncties dat de ontwikkelingssamenwerking betrof, maar het spreekt vanzelf dat ook hun dubbelfuncties dit primaat wezenlijk aantastten – een kwestie die in dit boek niet empirisch kan worden onderzocht omdat ik mij in deze studie zal beperken tot de eerste vijf ministers: Bot, Udink, Boertien, Pronk en De Koning, die elk alleen OS als taakopdracht hadden.

rechtvaardige wijze worden meegenomen in de nationale belangenafweging van de overheid. De OS-minister is dan de persoon die de opdracht heeft ervoor te zorgen dat dit serieus gebeurt – in die zin dat hij of zij echt moet proberen om namens Nederland iets voor de vele armen en machtelozen in ontwikkelingslanden te betekenen. Een, naar mijn inschatting, nog altijd niet gering deel van de Nederlandse bevolking zou dát, denk ik, wel het *minste* vinden wat van deze minister, en van de regering als geheel, verwacht mag worden.

Er zijn echter ook anderen, misschien inmiddels groter in getale, die *wat minder* dan dit ook al mooi, of in elk geval: *wel goed genoeg*, zouden vinden. En dat betreft niet alleen degenen die om één of meer redenen tégen ontwikkelingshulp zijn – bijvoorbeeld omdat zij vinden dat armen en ontrechten elders in de wereld niet ònze verantwoordelijkheid zijn, nòch die van de Nederlandse overheid; of, al of niet daarnaast, dat ‘hulp’ van vreemde staten, behalve op zichzelf te wantrouwen is in zijn bedoelingen, ook niet echt bijdraagt tot een *blijvende* lotsverbetering van de mensen waarom het gaat.

Opmerkelijk is dat de opvatting dat het lot van de mensen in ontwikkelingslanden ons *niet* primair regardeert, ook wordt gedeeld door enkele *voorstanders* van ontwikkelingshulp! Die bepleiten die hulp dan ook niet omdat het de mensen in die landen zou (kunnen) helpen, maar omdat zij en/of Nederland daar zèlf beter van worden. Geld geven aan ontwikkelingslanden kan namelijk een uitstekend middel zijn om, bijvoorbeeld, iets gedaan te krijgen van andere staten (economische voordelen of politieke gunsten), of om een goede indruk te maken, of alleen maar om niet achter te blijven bij wat andere landen doen.⁶ Hun eerste intentie is dan niet de noodlijdende medemens elders, maar het eigenbelang – maar het kan wel zijn dat, zeker als het om dit imago gaat, dit belang nòg beter wordt gediend als die medemens er eveneens baat bij heeft – of dat op zijn minst *lijkt* te hebben! ‘*Schone schijn*’ bij ontwikkelingssamenwerking is bij dit motief dan ook niet slechts functioneel, maar zelfs essentieel.

Vanzelfsprekend zullen echter degenen die wèl primair uit zijn op het helpen van de ‘verre naasten’ een schonere schijn appreciëren als in de praktijk het goede doel (nog) niet echt bereikt wordt.

Het zal al duidelijk zijn dat het bij mijn vraag naar de bedoelingen van het Nederlandse OS-ministerschap om méér dan alleen de schijn gaat – ongeacht hoeveel inzet nodig is om ook schone-re schijn echt te laten functioneren. Ik wil in dit boek nagaan of en in hoeverre het ten tijde van een aantal OS-ministers gevoerde kabinetsbeleid echt iets voorstelde in termen van *doelbewuste en consequent volgehouden pogingen* om bij te dragen aan een verbetering van de mogelijkheden van ontwikkelingslanden en hun (armste) inwoners.

In de kern gaat het hier om de tweeledige vraag: òf en in hoeverre deze kabinetten dit doel ook daadwerkelijk nastreefden – en àls zij zeiden, of anderszins de indruk wekten, dit inderdaad te willen nastreven: òf en in hoeverre zij bereid waren de daarvoor nodige en reëel mogelijke stappen te nemen op een wijze die consequent kan worden genoemd.

In deze studie zijn beide vragen van belang, maar de explicitering van de eerste vraag: die naar het hebben van een echt ontwikkelingsoogmerk, dient mede om te onderstrepen, dat ik er in deze studie *niet* van uitga dat de Nederlandse overheid deze doelstelling inderdaad *zou moeten* hebben. Dat te stellen zou immers een normatieve opvatting zijn, een kwestie waarover men privé-opvattingen kan hebben, die al of niet met anderen worden gedeeld, maar die ik in deze studie niet als leidraad zal nemen, noch de wenselijkheid daarvan zal onderzoeken.

⁶) Hoebink heeft op basis van de beschikbare literatuur onderzocht hoe in de eerste decennia van de officiële ontwikkelingshulp van westerse landen het mengsel van verschillende motieven en belangen in de loop van de tijd wisselde. Frappant was met name zijn constatering dat in Nederland verwijzingen naar andere motieven dan het humanitaire destijds ‘enigszins smakeloos’ werden gevonden, dit in tegenstelling tot de discussies in andere landen (Hoebink 1990, p. 126). In de hierna volgende hoofdstukken zullen we kunnen zien in hoeverre en op welk moment gène bij ons plaatsmaakte voor hypocrisie.

Terzijde latend wat ik daar persoonlijk van vind, zal ik mij in deze studie uiteraard wèl verdiepen in de vraag welke normatieve opvattingen de Nederlandse regeringen vanaf 1965, toen de eerste minister z.p. voor ontwikkelingshulp werd benoemd, hadden over de taken van deze minister, en of en in hoeverre deze taken ook consequenties hadden voor het beleid van de andere ministers en dat van de regering als geheel. Bij het onderzoek naar de inhoud en aard van deze opvattingen en de daarvan afgeleide algemene en meer specifieke beleidsoogmerken van de verschillende kabinetten moet ook worden vastgesteld of dit geheel aan bepaalde eisen voldoet. Bijvoorbeeld: gaan de gehanteerde waarden en doelstellingen uit van een adequate definitie van het probleem waarop de ministers en de regering door middel van hun beleid een antwoord willen geven? Onder andere: of dit een probleemdefinitie is die alle belangrijke manifestaties van het ontwikkelingsvraagstuk onderkent en als een relevant onderdeel van de beleidstaak opvat – bijvoorbeeld: zich niet alleen richt op het welvaarts- en machtsverschil tussen de verschillende soorten landen, maar ook op de welvaarts- en machtsverschillen *binnen* deze landen, zoals die naar voren komen in inkomens- en/of regionale verschillen tussen mensengroepen die kunnen voortvloeien uit of samenhangen met etnisch of anderszins gedefinieerde politieke tegenstellingen in ontwikkelingslanden? En worden deze uiteenlopende dimensies en aspecten van de problematiek op een relevante manier van elkaar onderscheiden en aangepakt, en daarbij methoden en maatregelen overwogen en ingezet die inderdaad kunnen bijdragen tot de genoemde lotsverbetering van en in de ontwikkelingslanden?

Nogmaals, ik zeg dus niet dat de Nederlandse regering dit doel per se tot het hare dient te maken, maar wel: dat als zij beweert iets dergelijks na te streven – en het benoemen van een speciale minister voor ontwikkelingssamenwerking is op zijn minst grond voor het vermoeden dat zij dit nastreeft –, dat dan wel moet worden gespecificeerd wat deze regering daarbij in concreto voor ogen heeft. En omvat dit dan oogmerken die, mits realistisch gesteld en met de juiste middelen aangepakt, inderdaad kunnen leiden tot bijdragen aan de oplossing van het ontwikkelingsprobleem? Met als kern de eerder gestelde vraag: is dat wat deze overheid zegt te willen bereiken echt een taak is die zij zichzelf in ernst stelt?

Aldus komen we via de vraag naar de inhoud en kwaliteit van de geïdentificeerde overheidsvisie op het ontwikkelingsvraagstuk bij het tweede deel van de gestelde tweeledige vraag: welke specifieke beleidsdoelstellingen uit die visie zijn af te leiden en welke consequenties die dienen te hebben, niet alleen voor de speciale minister die is belast met de ontwikkelingssamenwerking, maar ook voor de overige bewindslieden en voor de regering als geheel? Kortom, het hebben van zo'n speciale minister kan daarom alleen dan worden opgevat als een geloofwaardige aangelegenheid, indien niet alleen deze bewindsman of -vrouw, maar ook de rest van de beleidsverantwoordelijken een regeringsbeleid mogelijk maken, dat de lotsverbetering van en in ontwikkelingslanden tot doel heeft; wat vanzelfsprekend tevens inhoudt dat deze medeverantwoordelijken zich eveneens inspannen om te (helpen) voorkomen dat er in eigen land en elders activiteiten plaatsvinden die dit doel direct of indirect schade toebrengen.

Daartoe zal ik verderop in dit hoofdstuk proberen aan het begrip 'ontwikkelingssamenwerking' een inhoud te geven die het mogelijk maakt niet alleen de beleidsintenties, maar ook het door alle betrokkenen: de regering, ministers en staatssecretarissen, ambtenaren in hogere en lagere rangen, zowel in Nederland als in het buitenland werkelijk gevoerde beleid in een aantal kabinetsperioden te beoordelen. En ook de leden van het parlement, in het bijzonder die van de regerende fracties, zijn in afgeleide zin te beschouwen als betrokken bij de beleidsontwikkeling. Voordat we hieraan toe zijn moeten echter eerst nog enkele andere termen en begrippen worden verduidelijkt.

Enkele termen en begrippen

Om te beginnen het woord 'hulp': dit wordt doorgaans volledig geassocieerd met wat de betref-

fende hulpdaad doet voor de *ontvanger*, en dan moet dat ook nog iets positiefs zijn, want als de ontvanger erdoor wordt benadeeld, of als de positieve effecten alleen of voornamelijk bij de helper terechtkomen, zal niemand dat hulp noemen.

Bij ‘ontwikkelingshulp’ is dit niet anders. Zoals de gemiddelde burger onmiddellijk zou beamen, zou ook daar deze term alleen dan terecht worden gevonden als de middelen en de kennis die onder deze titel aan de zogeheten arme of minderontwikkelde landen worden overgedragen alleen, of in elk geval vooral, aan de laatste ten goede komen. En menigeen zou, als het om de door zijn eigen overheid verstrekte ontwikkelingshulp gaat, ook al bezwaar maken als zijn belastingcenten niet bij de armen en meest behoeftigen in die landen terecht zouden komen, maar bij de rijken.

Deze opvattingen van de man in de straat worden echter nauwelijks of niet weerspiegeld in de afspraken die de ontwikkelde donorlanden⁷ in 1969 en ’72 met elkaar maakten over wat zij voortaan als publieke ontwikkelingshulp (‘Official Development Assistance’ of ODA) zouden omschrijven. De twee eisen die daarvoor sindsdien werden gesteld, waren:

- dat de betreffende overdrachten als *voornaamste intentie* moeten hebben bij te dragen aan de ontwikkeling en welvaart/welzijn van het ontvangende land, en
- dat zij voldoende ‘*concessioneel*’ moeten zijn (dat wil zeggen dat zij voor het gevende land een groter offer moeten zijn dan wanneer het hele hulppakket in de vorm van een normale lening zou worden verstrekt).

Deze eisen zeggen weinig of niets over de werkelijke *effecten* van deze hulp voor de ontvangende landen – en of vooral de armen in die landen ervan moeten profiteren blijft in deze officiële definitie zelfs volledig ongenoemd.

Worden die aspecten dan niet gedekt door de eerste eis: *vooral bedoeld* om bij te dragen aan ontwikkeling en welvaart van het ontvangende land? Nee, immers wat als zodanig misschien nog wel wordt bedoeld, of zelfs nadrukkelijk wordt beoogd, heeft geenszins het enige oogmerk te zijn. En misschien is dit zelfs niet eens het echte motief of het ultieme hoofddoel dat de hulpgever, al of niet openlijk, voor ogen heeft – die is wellicht meer uit op prestige of erkenning voor zichzelf dan op het welbevinden van de ontvangers.

En zelfs als de genoemde ontwikkeling en welzijn van de ontvangers wél het echte en enige doel zijn, dan garandeert alleen deze intentie nog niet dat die opzet ook slaagt – zoals trouwens ook de tweede DAC-eis, dat de hulp de gever wat meer kost dan bij een normale lening het geval is, niet verzekert dat de ontvanger er echt wat aan heeft. Zelfs schenkingen om niet zijn niet altijd een zegen – en dan hoeft men niet eens te denken aan de waarschuwing die de inwoners van Troje lang geleden zouden hebben gekregen: *de Grieken en vooral hun geschenken te vrezen* (naar Vergilius’ *Aeneis*).

Alleen de ontwikkelingsresultaten laten tellen?

Zou de definitie van ontwikkelingshulp daarom niet ook iets omtrent de effecten van die hulp

⁷) Ik bedoel hiermee de lidstaten van de in 1961 opgerichte *Development Assistance Committee* (DAC) van de OESO, de zogenaamde ‘club van de rijke landen’. Die omvat echter niet de enige rijke landen in de wereld, terwijl de allerrijkste (zoals enkele olielanden) evenmin in de DAC zitten. Ook de hierboven genoemde adjectieven ‘ontwikkelde’, ‘arme’ en ‘minderontwikkelde’, evenals de nog veelvuldig terugkerende term ‘ontwikkelingslanden’ zijn minder accuraat en evident dan het spraakgebruik gewoonlijk suggereert. Deze omschrijvingen worden dan ook niet door iedereen op dezelfde manier gedefinieerd – er zijn in bepaalde perioden ook andere aanduidingen in zwang geweest, of bepaalde begrippen door sommigen van een heel andere inhoud voorzien dan door anderen. In dit boek zal ik de bovengenoemde termen losjes en afwisselend gebruiken als ik er globaal de OESO groep en de ontwikkelingslanden in de ‘Derde Wereld’ of ‘het Zuiden’ mee bedoel. Zowel deze laatste begrippen als de uitzonderingen op deze indeling en andere groepsaanduidingen zal ik in de tekst nader introduceren zodra die historisch aan de orde komen.

moeten omvatten, of misschien zelfs wel alléén over die effecten moeten gaan? Theoretisch èn taalkundig lijkt dat wel gewenst: de aldus aangeduide activiteit zou dan alleen ‘ontwikkelingshulp’ mogen heten als ‘ontwikkeling’ er echt het resultaat van is, zo niet meteen dan toch wel op termijn. Niet de vraag of de hulpverlener primair uit is op het bevorderen van ontwikkeling in het ontvangende land, noch die naar het eventuele offer dat deze zich daarbij (per saldo) getroost, zouden moeten bepalen of zo’n transactie of handeling wel of niet als ‘hulp’ wordt bestempeld, maar alléén *dat wat deze hulp teweegbrengt in het betreffende ontwikkelingsland* zou maatgevend moeten zijn voor de inhoud van het woord. Zou dit laatste: de (al of niet achteraf) bewezen effectiviteit van de bijdrage, het bepalende criterium moeten zijn voor de definitie van de term ‘ontwikkelingshulp’?

Wie dit een verbetering vindt, kan zich echter meteen afvragen of er wel meer nodig is dan dit effect. Immers: als het genoemde ontwikkelingseffect van de hulp maar optreedt, èn op een of andere wijze onmiddellijk vaststelbaar is bij het verstrekken van de hulp, dan zou dit toch zeker voldoende zijn – *of dit effect nu bedoeld is of niet!*

Bij deze laatste toevoeging is echter een voorbehoud nodig. Het oorzakelijk verband tussen *hulpmotief* en *hulpeffect* is namelijk nogal rekkelijk, en vaak véél onduidelijker dan doorgaans wordt aangenomen. Zo kunnen hulpeffecten ook ontstaan zonder dat zij door de hulpgever nadrukkelijk worden gezocht: zij kunnen bijvoorbeeld van een heel andere aard zijn dan dat wat de gever nastreefde (zoals consumptiegroei bij de rijken in plaats van bij de armen), dan wel indirect door iets worden voortgebracht dat door zijn hulp niet werd beoogd (bijvoorbeeld: eigen investeringen van de hulpontvangende overheid, die dankzij de hulp de daardoor vrijkomende belastingmiddelen kan aanwenden voor andere doeleinden, dan wel iets anders kan nastreven dan dat wat de hulp wil bevorderen).⁸ Maar positieve hulpeffecten kunnen ook discriminatie en andere schadelijke effecten opleveren voor groepen die niet door die hulp worden bereikt, zoals zij die zelfde of andere groepen ook kunnen inspireren tot daden die zonder deze hulp zouden uitblijven. De casuïstiek kan tot een veelvoud worden uitgebreid. Positieve ontwikkelingseffecten kunnen ontstaan dan wel uitblijven zonder dat die een-op-een te associëren zijn met het motief van de hulpactiviteiten van een tegelijkertijd of in het zelfde gebied opererende donor. Kortom, er is geen vanzelfsprekend automatisme: alléén het ontwikkelingsresultaat laten tellen voor de definiëring van ontwikkelingshulp geeft eenvoudig onvoldoende houvast. De intenties van de hulpverlener kunnen zowel van cruciale betekenis zijn voor dit resultaat als een storende factor vormen die het resultaat in een andere richting stuurt, zo niet dit negatief beïnvloedt.

In het eerste geval kunnen deze hulpintenties weliswaar van grote importantie zijn, maar dan alleen *voor zover* zij de kans vergroten dat de boogde ontwikkelingseffecten daadwerkelijk optreden. Er is wat dit betreft een uitgebreid scala van mogelijkheden. Tal van hulpdaden kunnen snel zo niet onmiddellijk gunstige gevolgen hebben voor de ontvangers (zoals kredietfaciliteiten voor innovatieve ondernemers of voedselverstrekking aan landarbeiders en hun gezinsleden), zoals er ook activiteiten zijn die ditzelfde effect op termijn met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid eveneens teweegbrengen (zoals scholingsprogramma’s van werkloze jongeren). Voor zover de donorinspanningen bevorderen dat de voorwaarden voor de generering van ontwikkelingseffecten worden vervuld, zijn zij van het grootst mogelijke belang. Maar het komt ook vele malen voor dat, ondanks die aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid, het gewenste resultaat uitblijft – oorzaken van buitenaf, menselijke fouten, en tal van andere onvoorziene of onbeheersbare dingen die het ontwikkelingseffect schaden of zelfs in zijn tegendeel doen verkeren.

Echter, als zulke tegenslagen of nadelige ontwikkelingen zich voordoen, maken zij de oorspronkelijk donorintenties en de evenzeer noodzakelijke inspanningen van de ontvangers niet achteraf verwerpelijk. Donoren èn ontvangers dienen zich tot het uiterste in te spannen om zulke

⁸) Zowel het eerste als het tweede voorbeeld zou ook het resultaat van een mislukkende dan wel verkeerd gerichte hulpinterventie kunnen zijn.

mislukkingen te voorkomen, dat spreekt vanzelf. Als goede donorbedoelingen bijdragen tot het tijdig voorzien daarvan, dan zijn zij relevant en onmisbaar.

Maar, omgekeerd, het is van weinig belang of bij de bedoelingen van de donorinspanning ook het verkrijgen van voordelen voor de hulpgever zelf een rol speelt, al of niet openlijk. Als het effect van de hulp maar is dat het ontvangende land er beter van wordt, dan kunnen die al of niet gezochte donorvoordelen geheel genegeerd worden – althans, zolang de doelstellingen en motieven van die donor het nut van zijn hulp maar niet verminderen. En het positieve effect voor de hulpontvanger zou ook niet per se groter hoeven te zijn dan wat de donor zelf aan die hulp overhoudt, laat staat dat die laatste er noodzakelijk iets voor over zou moeten hebben. Belangen van hulpgevers en -ontvangers liggen in zeer veel geval in elkaars verlengde zonder dat zij noodzakelijk met elkaar conflicteren; en menigmaal versterken zij elkaar wederzijds: wat de betrokkenheid van de hulpgever vergroot en zorgt voor continuïteit kan ook de ontvangende zijde inspireren tot ondersteunende initiatieven en deelneming in follow-up-activiteiten. Als zij globaal voor hetzelfde ijveren hoeven baten voor de donor niet op gespannen voet te staan met de belangen van de ontvanger – mits zij maar niets afdoen aan de maximaal bereikbare gunstige uitkomsten voor de laatsten!⁹

Die laatste: positieve ontwikkelingseffecten voor het ontvangende land, dienen dus volgens de DAC-definitie wel het primaire oogmerk te zijn van de geboden ontwikkelingshulp. Maar of die effecten daadwerkelijk zullen optreden is van vele factoren afhankelijk, zowel aan de gevers- als aan de ontvangerskant; waarbij die aan de ontvangerskant in doorsnee belangrijker zijn dan die bij de aanbieders, en bijna altijd wel van beslissende betekenis. En overigens: dat die ontwikkelingseffecten positief moeten te zijn om aan de hulpdefinitie te kunnen voldoen, is zeker niet altijd onmiddellijk vaststelbaar op het moment dat de overdracht plaatsvindt. Soms lijkt dat wel, als de hulp in handen wordt gesteld van een ontvanger die er meteen mee aan de slag kan gaan. Maar dat is slechts het primaire effect. Belangrijker zijn hulpbijdragen die ook secundaire en zich verder voortplantende effecten teweegbrengen; en die zijn waarschijnlijker als de eerste injectie gegeven kan worden in een ontvangststructuur die aansluiting geeft op een bredere kring van actoren met concrete initiatieven en plannen voor weer verdere activiteiten. De invloed van de donor reikt zelden zo ver dat die ook zulke wenselijke vervolgactiviteiten kan genereren.

De causale keten tussen hulpintenties en praktische ontwikkelingseffecten bevat nog vele andere dilemma's, onzekerheden en kansen op ontsporing. Maar die behoeven in dit stadium nog niet allemaal uit de doeken te worden gedaan. Sommige ontstonden ook pas in latere praktijksituaties, zodat die beter kunnen worden uitgediept tegen de achtergrond van de context waarin zij zich concreet voordeden. Hier wil ik eerst nog enkele algemene begrippen en definities introduceren die in de komende hoofdstukken een rol zullen spelen.

Om te beginnen, dat de donorlanden van de DAC hun ODA-definitie beperkten tot de twee genoemde eisen, had alles te maken met de beperkte bedoelingen die zij destijds hadden, en nog steeds hebben, met deze definitie-afspraken.¹⁰ Zij zouden het misschien ook niet over veel méér eens hebben kunnen worden. Maar hun eerste probleem was slechts een einde te maken aan de

⁹) Opmerkelijk is dan ook dat een bekende evaluatiestudie van de Nederlandse hulpverlening verscheen onder de titel: *'Geven is nemen'* (Hoebink 1988) – alsof daarmee iets ernstig nadeligs werd geconstateerd. Hoewel deze dissertatie wel zo werd opgevat bij zijn verschijning, was die constatering totaal irrelevant – overigens ook omdat de auteur bij zijn poging het 'geven' en het 'nemen' te kwantificeren belangrijke componenten van de in- en uitgaande goederen-, diensten- en geldstromen over het hoofd zag. Bovendien verzuumde hij te bepalen of het saldo nu positief of negatief was geweest voor Nederland of voor de ontvangende landen. Die titel was dus, behalve irrelevant, ook een vlag die de lading niet dekte – al was het boek wel succesvol alleen al omdat het inhaakte op een in Nederland wijd verbreid gevoelsdenken over ontwikkelingssamenwerking. De inhoud van het boek was er echter niet minder belangrijk en interessant om. Ik zal er dan ook nog het nodige uit aanhalen.

¹⁰) Er waren overigens ook nog administratieve eisen aan instituties die geacht mogen worden namens de overheden op te treden, en lijsten van landen die voor hulp in aanmerking zouden komen.

meningsverschillen over wat wel of niet als ‘ontwikkelingshulp’ mocht worden beschouwd. Lidstaten hadden daar allemaal hun eigen ideeën over. Sommige rekenden er activiteiten toe (waaronder wapenleveranties en andere militaire bijstand) die andere niet bedreven, al of niet omdat zij die principieel in strijd achtten met de idee van ontwikkeling. Pogingen om het over enkele minimale definities eens te worden en criteria te vinden die de hulpinspanningen van de lidstaten onderling beter vergelijkbaar, en mogelijk zelfs meer aan elkaar gelijk, konden maken, zouden niet alleen bijdragen tot een betere onderlinge samenwerking en coördinatie van de hulpverlening, maar wellicht ook voorkomen dat sommige landen hun hulpprestaties op onterechte wijze mooier voorstellen dan andere. Daarvoor heb je natuurlijk criteria nodig die gebruikt kunnen worden kort na de besluitvorming omtrent het beginnen of continuëren van specifieke hulptransacties. Op dat moment kan wel worden aangegeven wat men gaat overdragen en/of welke activiteiten men ermee van start wil laten gaan – en dat zegt waarschijnlijk al iets over de (voornaamste) intenties van de donor. Maar of die overdrachten ook goed terecht zullen komen, en of de ermee gestimuleerde activiteiten behalve een goed initieel resultaat ook de beoogde doorwerking zullen hebben in de ontvangende samenleving, is dan nog onbekend. Hoewel daarover meestal wel een en ander wordt afgesproken met de ontvangende landen (hun overheden of bepaalde uitvoerende instituties), vallen deze toekomstige effecten van de hulp grotendeels buiten de waarnemingshorizon van het DAC-secretariaat dat met het toezicht op de *aid performance* van de DAC-lidstaten is belast.

Dat deze ODA-definitie niet echt verder wil kijken dan de (mogelijke of waarschijnlijke) initiële effecten van de overdracht wordt bevestigd door de verwijzing naar ‘ontwikkeling’ en ‘welvaart/welzijn’ van de ontvangende landen in de vereiste hoofdbedoeling van de hulp. De DAC-landen wilden *beide* elementen in hun definitie hebben, omdat zij ook éénmalige inkomensverhogingen willen laten meetellen. Bijvoorbeeld, dat alleen de levering van een tractor al genoeg is, zonder dat aannemelijk moet worden gemaakt of dat ding ook aan het werk wordt gezet, en of het resultaat van dat werk iets is, dat behalve op zichzelf iets nuttigs bijdraagt ook andere positieve zaken in beweging brengt.

En dat laatste is waar het bij ontwikkeling eigenlijk om gaat. ‘Ontwikkeling’ dient dan ook niet te worden gedefinieerd als het bereiken van een bepaalde toestand of een niveau, maar *als het op gang brengen van een proces*, in de geest van het gezegde: ‘geef een man een vis, en hij eet één dag; leer hem vissen, en hij eet zijn hele leven’. Ontwikkelingshulp die dit laatste bevordert zou dus een zichzelf onderhoudend en versterkend proces moeten mogelijk maken, dat steeds toenemende aantallen mensen in het ontvangende land laat deelnemen in de voortbrenging en het genot van productieve goederen en diensten. Dit is de ‘*self-sustaining growth*’ waarover al in de jaren zestig van de vorige eeuw enkele ontwikkelingseconomen met elkaar debatteerden.¹¹

Dit bedoelen alle landen die zeggen ontwikkeling te willen bevorderen, zowel die van hen zelf als die van andere landen. Als donor willen zij echter dat ook elke bijdrage aan het nationale inkomen van het ontvangende land wordt meegeteld. Terwijl de ontvangende landen van hun kant vinden dat dit proces ook meer dan alleen economische zaken dient te omvatten; ook immateriële en andere niet, of alleen indirect, in het nationale inkomen weerspiegelde verworvenheden wensen zij bevorderd te zien. Een betere uitdrukking voor wat zij nastreven biedt dan ook het woord: ‘*emancipatie*’, zowel die van het land als geheel, internationaal gezien, als van zijn inwoners, nationaal gezien. En uiteraard moet dat ook voor de toekomstige generaties mogelijk blijven, zodat de effecten ‘*duurzaam*’ (‘sustainable’) moeten zijn.¹² Om de bovengenoemde theoretische definitie van ontwikkelingshulp nog wat te verfijnen, zou het dan alleen mogen gaan om

¹¹⁾ W.W.Rostow verwerkte dit stadium in zijn veelbesproken fasentheorie van economische groei (Rostow 1956). Voor een bespreking van de discussie over en met hem, zie Geet 1989, hoofdstuk 25.

¹²⁾ Er zou nog meer gezegd kunnen worden over de andere complicaties die aan de begrippen ‘ontwikkeling’ en

daden die tot duurzame emancipatie in en van het ontvangende land leiden.

Economische groei, of tenminste een versterking van de economische basis van dat land, zijn waarschijnlijk een noodzakelijk ingrediënt van die emancipatie. Maar er kunnen ook politieke en andere immateriële doelen worden nagestreefd die door de inwoners van dat land als wezenlijk voor hun bestaan worden beschouwd, zelfs als zij daarvoor economisch een prijs moeten betalen.¹³

Ontwikkelingsresultaten niet als maatstaf voor donorphrestaties

Hiermee komen we aan een nog veel wezenlijker punt: de term ‘ontwikkelingshulp’ zou theoretisch misschien alleen voor die handelingen in aanmerking moeten komen die daadwerkelijk bijdragen tot emancipatie van (en in) het ontvangende land, *maar het bedoelde emancipatieproces hangt helemaal niet alleen van die hulp af – zoals die hulp misschien zelfs helemaal niet nodig is voor dit proces!*¹⁴ Dit proces komt primair voort uit de wil van de emanciperende samenleving. Regering en volk zullen daar samen op uit moeten zijn, anders komt er niet veel van terecht. En als die eigen inzet ontbreekt of onvoldoende krachtig is, dan kan ook hulp van buitenaf daar weinig uitrichten – zelfs noodhulp komt niet ver zonder aansluiting bij lokaal actieve overheidsinitiatieven. Erger nog, als die eigen motivatie en inspanningen niet of onvoldoende aanwezig zijn, kan hulp van buitenaf vroeg of laat ook nadelige neveneffecten gaan oproepen – zoals: frustratie van de wel beschikbare eigen bijdragen en ondermijning van het zelfvertrouwen, uiteindelijk leidend tot een mentaliteit van ‘hulpverslaving’ met een overheidsapparaat dat méér is afgestemd op (potentiële) donorwensen dan op het potentieel van en de noden in het eigen land. Vooral in zwakkere en/of met grotere moeilijkheden kampende ‘falende staten’ is dat gevaar levensgroot. Hulpverleners moeten daarvan doordrongen zijn en er voortdurend naar streven hun activiteiten mettertijd overbodig te maken, hoe moeilijk en tegenstrijdig dat soms ook zijn kan.¹⁵

‘emancipatie’ kleven, want behalve dat zij meerdere dimensies omvatten, kunnen zij of hun afzonderlijke dimensies ook *tegenstrijdige* uitkomsten betekenen voor verschillende groepen of regio’s. Wat het eerste betreft volsta ik hier met een verwijzing naar de ontwikkelingssocioloog Galjart, die niet minder dan zes analytisch af te zonderen doelstellingen of dimensies van ontwikkeling heeft onderscheiden, en erop heeft gewezen dat tussen deze doelen structurele strijdigheden kunnen bestaan, die impliceren dat zij niet alle zes tegelijkertijd verwezenlijkt kunnen worden – zoals trouwens al bekend was van de drie idealen van de Franse revolutie: vrijheid, gelijkheid, en broederschap (Galjart 1986, p.17-19). En wat het tweede betreft: het is bijna altijd zo dat (groepen van) landen of mensen verschillend profiteren van één en dezelfde activiteit (bijvoorbeeld de bouw van een stuwdam), en zelfs dat vooruitgang van de één achteruitgang van de ander kan betekenen. Ontwikkeling en emancipatie kennen dan ook zelden alleen maar winnaars, en soms zijn de belangen van verschillende betrokkenen zelfs dusdanig onverenigbaar dat het nadeel of het onrecht voor de verliezers behalve niet te vermijden ook niet adequaat te compenseren is. Een buitenlandse donor kan in zulke situaties niet kiezen voor alleen de positieve effecten, of voor politieke neutraliteit. Hij kan wel weigeren erbij betrokken te raken, maar in wezen wordt dan alleen de (mede)verantwoordelijkheid voor een onwenselijke hulpuitskomst ingeruild voor de medeverantwoordelijkheid voor het niet-aanpakken van een ongewenste oorspronkelijke toestand.

¹³⁾ In de rest van dit boek zal ik, aansluitend bij het spraakgebruik, de woorden ‘ontwikkeling’ en ‘emancipatie’ door elkaar gebruiken, en daarmee dan niet noodzakelijk iets verschillends bedoelen.

¹⁴⁾ Szirmai heeft mogelijk gelijk met zijn iets pertinentere oordeel: ‘...that under certain conditions foreign aid may contribute to an acceleration of growth and development, but in itself cannot transform processes of stagnation into dynamic processes of development’ (geciteerd van de website behorend bij zijn boek Szirmai 2005, hoofdstuk 14), maar ik houd het hier wat voorzichtiger.

¹⁵⁾ Dit gericht zijn op tijdige terugtrekking van de hulp is overigens wel ongebruikelijk in het licht van de traditionele betekenis en functie van het geven en ontvangen van geschenken. Althans als het primaire doel van geven het scheppen van sociale banden is (Komter 2003, o.a. p. 74), dan zal zowel het doelbewust streven naar uiteindelijke overbodigheid van de hulprelatie als het openlijk negeren van de ‘subtiële schuldbalans’ die gever en ontvanger intact zouden moeten laten (idem, p. 61) slecht worden begrepen in samenlevingen waar Komters idee van solidariteit overheerst. Vreemd is dat in dit boek over ‘solidariteit en de gift’ het fenomeen van de ‘ontwik-

Ontwikkelingshulp zal dus alléén onder bepaalde voorwaarden en mits zij adequaat is afgestemd op de in het ontvangende land bestaande omstandigheden een handje kunnen helpen in het emancipatieproces in en van dat land. Wat meer is, het in dit ‘kunnen’ opgesloten voorbehoud is nodig omdat ook dan nog niet gegarandeerd kan worden dat de gezamenlijke inspanning van ontvanger en geveer tot een positief ontwikkelingsresultaat zal leiden – of, als dat resultaat er aanvankelijk wel is, of het ook blijvend zal zijn. Zelfs een maximale samenwerking tussen beiden kan immers niet voorkomen dat externe omstandigheden of gebeurtenissen (een natuurramp, of oorlogshandelingen in en/of vluchtelingenstromen vanuit het buitenland) roet in het eten gooien en potentiële of reeds op gang komende baten in de kiem te smoren. Zulke gebeurtenissen kunnen zelfs dusdanige veranderingen in het ontvangende land teweegbrengen dat er een negatieve spiraal op gang komt. Aan de oorspronkelijke hulp hoeft dan niet per se iets gemankeerd te hebben, maar positieve ontwikkelingsresultaten kunnen dan toch niet getoond worden.

Het omgekeerde is echter ook mogelijk – een misschien niet vaak voorkomende situatie, maar wel een voorbeeld dat het belang van de lokale omstandigheden in het ontvangende land nog eens onderstreept: er zou van alles mis kunnen zijn met de hulpgever (bijvoorbeeld dat deze niet gemotiveerd is door serieuze ontwikkelingsoogmerken) of met zijn hulptransactie (zoals ongeschikte of te dure transfermethoden, inschakeling van foute intermediairs, en/of gericht op niet-prioritaire behoeften); stel echter dat de algemene stemming in het ontvangstgebied dusdanig gunstig is, of dat de hulptransactie zodanige tegenkrachten oproept, dat zij *ondanks*, of misschien wel *dankzij* haar tekortkomingen een al begonnen opwaartse beweging verder versterkt. De in dit voorbeeld geponeerde transactie is zonder twijfel volstrekt inadequaat, of is wellicht niet eens als ontwikkelingshulp bedoeld, maar fungeert desondanks wél als een nuttige prikkel in het emancipatieproces (zoals de Amerikaanse boycot van Cuba of de mislukte invasie in de Varkensbaai dat een tijdlang deden in de Cubaanse samenleving).

Het spreekt voor zich dat in het eerste voorbeeld (dat met de onverwachte tegenslagen) de donor geen enkele blaam treft, hoewel hij niet op ontwikkelingsresultaten kan bogen. Bij die in het laatste geval zou dat echter wél kunnen – als tenminste een deel van die resultaten met enige redelijkheid tot zijn handelen te herleiden is –, maar voor lof daarvoor zou hij allerminst in aanmerking komen.¹⁶

Deze voorbeelden mogen voldoende illustreren dat wat de ontwikkelingshulp betreft in zijn algemeenheid gesteld moet worden, dat de donorinspanningen niet als enige het ontwikkelingsresultaat bepalen. En daaruit volgt omgekeerd met ijzeren logica: dat de in ontwikkelingslanden geboekte vooruitgang, of het ontbreken daarvan, weinig of niets hoeven te zeggen over het nut of de (in)adequaatheid van de aan die landen verleende ontwikkelingshulp. Het eerste is niet minder dan een al vele malen ingetrapte open deur. Maar het lijkt wel alsof weinigen de consequentie daarvan beseffen, want even zovele malen wordt tegen het laatste zonder aarzeling gezondigd: zowel voor- als tegenstanders van de hulp kan men betrappen op de fout dat zij (economische) vooruitgang in sommige ontwikkelingslanden en stagnatie of achteruitgang in andere landen aanhalen als bewijs dat de hulp werkt respectievelijk faalt.

Alleen het voorgaande maakt dus al duidelijk dat we voor de in dit boek aan de orde gestelde vraag of het Nederlandse ministerschap voor ontwikkelingssamenwerking echt wat voorstelde, niet alleen kunnen afgaan op de al of niet aanwezige positieve ontwikkelingsresultaten in de landen waaraan Nederland hulp gaf – als ze er zijn waren ze misschien niet aan de Nederlandse bijdrage te danken, en als ze er niet zijn misschien wel niet daaraan te wijten, of was het zonder

kelingshulp’ geen plaats geeft, noch in de hier gehanteerde betekenis van die term, noch in andere – misschien omdat de schrijfster niet kan geloven dat dit streven naar overbodigheid werkelijk wordt gepraktiseerd? En ja, daaraan dient nogal vaak getwijfeld te worden.

¹⁶) Tenzij deze hulpdonor zich in dit laatste geval als een soort Dreverhaven zou verdedigen met het argument, dat hij wist een soort van Katadreuffe-situatie tegenover zich te hebben – vrij naar F.Bordewijks beroemde roman *Karakter* (1938). Op de merites van dit argument kom ik verderop nog terug.

deze bijdrage misschien nog wel slechter gegaan.

Maar er is nog een tweede reden waarom het ontbreken van zulke resultaten onvoldoende zegt over het nut of de adequaatheid van de Nederlandse bijdrage. Daarvoor is het nodig de hulp-problematiek in haar bredere context te plaatsen. Naast de eigen inspanningen van ontwikkelingslanden en de buitenlandse hulp zijn ook vele andere buitenlandse invloeden van belang voor het ontwikkelingsproces in die landen. Zij hangen samen met hun normale economische (commerciële en niet-commerciële) verkeer en andere betrekkingen en uitwisselingen van politieke, culturele of andere aard. Die invloeden kunnen gunstig zijn voor de ontwikkeling van het land in kwestie, maar ook remmend of zelfs blokkerend – en in het laatste geval kan dat veel harder aankomen omdat, uitgedrukt in economische termen, voor de meeste ontwikkelingslanden de niet-hulprelaties met ontwikkelde en andere ontwikkelingslanden vele malen belangrijker zijn dan de hulptransacties (voor de groep als geheel betrof de ontvangen ODA rond 1970 minder dan 10 procent van hun totale deviezenontvangsten uit handel en andere transacties (Unctad 1971, p. 34).¹⁷ Vooral in de jaren '60 van de vorige eeuw volgde uit de ontdekking van de betekenis van de niet-hulptransacties de politieke aandring van de groep van ontwikkelingslanden – die zich ging verenigen tot de Groep van 77 – om in een nieuwe internationale organisatie de handelsproblemen van deze landen en hun belangen op transportgebied en op het terrein van de buitenlandse particuliere investeringen centraal te stellen.¹⁸ De oproep aan de ontwikkelde industrielanden om ook de aard van al die transacties en de meer structurele relaties tussen beide groepen landen zodanig te veranderen dat de ontwikkelingslanden er meer van zouden kunnen profiteren en minder door nadelen zouden worden geplaagd, zorgde voor belangrijke uitdagingen aan de bestaande institutionele structuren. Maar er ontstond in 1971 ook een grote monetaire crisis die veel onzekerheid veroorzaakte voor het internationale handelsoverleg, terwijl tegelijkertijd de groep van de olie-exporterende ontwikkelingslanden, verenigd in de OPEC, in 1973 de prijzen van deze belangrijke energiebron tot het meervoudige wist te verhogen. Deze eerste oliecrisis, zowel als de tweede die in 1979 volgde, bracht ook voor de overige ontwikkelingslanden grote nadelen met zich mee. Maar zij openden bij deze landen ook de ogen voor de vraag of het voorbeeld van de OPEC na te volgen zou zijn bij andere grondstoffen waar exporterende ontwikkelingslanden wellicht gebruik zouden kunnen maken van hun positie als leveranciers om hun eisen op andere voor hen eveneens belangrijke gebieden kracht bij te zetten. Samen met de OPEC drongen zij in 1974 en '75 aan op onderhandelingen tussen Zuid en Noord die zou kunnen leiden tot een Nieuwe Internationale Economische Orde (NIEO) waarin de onderliggende structuren ontwikkelingen zouden kunnen bevorderen die ontwikkelde en ontwikkelingslanden kansen zouden bieden zich op meer gelijkwaardige en rechtvaardige wijze te ontplooien.

Voor de combinatie van ontwikkelingshulp en aanpak van deze structuren wordt vaak de uitdrukking '*structurele ontwikkelingssamenwerking*' gebruikt. De tweede term van dit concept was eerder al naar voren gebracht als aanbeveling aan de gevers en ontvangers van ontwikkelingshulp om met elkaar samen te werken op basis van gelijkwaardigheid en respect voor elkaars waarden en gebruiken. Aangezien die geest ook het geheel van de betrekkingen tussen beide

¹⁷⁾ In meer recente jaren zijn er belangrijke verschuivingen opgetreden in de afhankelijkheid van hulpfondsen (ODA) binnen het totaal van de financiële transacties. Vooral bij de ontwikkelingslanden uit de middeninkomensgroep is na de recente eeuwwisseling het ODA-aandeel gedaald tot beneden 4 procent van dit totaal; bij de lage-inkomensgroep was dit ODA-aandeel nog steeds wel hoog, maar ook bij deze groep daalde het na 2000 scherp van 60 naar 47 procent van hun ontvangsten (Wereldbankcijfers geciteerd in IBO 2013, p. 28-29).

¹⁸⁾ Die organisatie werd de United Nations Conference on Trade and Development (Unctad), die in 1964 voor het eerst bijeenkwam en in 1968 en daarna telkens na vier jaar en in 1979 na drie jaar de verschillende problemen opnieuw onder de aandacht bracht. Een deel van deze ontwikkelingslanden nam daarnaast ook deel aan de onderhandelingen in het kader van de General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), waaraan de ontwikkelde industrielanden de voorkeur gaven. Maar in Unctad konden de problemen van ontwikkelingslanden op een breder terrein en meer in onderlinge samenhang centraal worden gesteld, waarbij dan ook de financiële en monetaire transacties (eerder behandeld in de Wereldbank en het IMF) konden worden betrokken.

groepen van landen zou moeten kenmerken, zal ik deze term (of de gangbare afkorting: OS) hier in zowel de smalle als de brede betekenis gebruiken, en daarnaast de gecombineerde term '*structurele ontwikkelingssamenwerking*' reserveren voor het niet-hulp gedeelte van het geheel van de bepleite samenwerking. En het beleid dat ontwikkelde landen voeren ten aanzien van één of beide componenten van OS zullen we hier aanduiden als hun '*ontwikkelingsbeleid*', dus gedefinieerd als het totaal van hun beleid ten aanzien van ontwikkelingslanden, zoals ook van '*ontwikkelingsbeleid*' zal worden gesproken als we het hebben over het beleid dat ontwikkelingslanden zelf voeren ten behoeve van hun eigen ontwikkeling.

Eén van de problemen bij de structurele ontwikkelingssamenwerking is echter dat de nagestreefde gunstige effecten daarvan voor de ontwikkelingslanden nog moeilijker te herleiden zijn tot de ervoor gepleegde offers en andere inspanningen van individuele ontwikkelde landen dan dat bij de hulp al het geval is. Het merendeel van de van deze landen gevraagde handelingen vereist immers een *gezamenlijke* inzet van de bij bepaalde maatregelen betrokken landen (zoals de importeurs van grondstoffen die zouden moeten helpen de opbrengsten van de exporterende ontwikkelingslanden te stabiliseren en lonend te maken). Maar de noodzakelijk gezamenlijkheid kan ook een gevolg zijn van de tussen ontwikkelde landen bestaande institutionele verbanden, zoals Nederlands deelname als een van de oprichters van de Europese Economische Gemeenschap (EEG) in de inmiddels ontstane Europese Unie betekent dat het voor een groot deel van zijn handelsbeleid onderworpen is aan gemeenschappelijke besluitvorming van de EEG/EU-partners). In al die gevallen zal een eventuele Nederlandse bereidheid om mee te werken aan een door ontwikkelingslanden gevraagde maatregel, op zichzelf dus niet voldoende zijn om die maatregel ook werkelijk tot stand te laten komen: als te veel andere landen weigeren komt die er eenvoudig niet. Dan zullen, zelfs als Nederland tot heel veel bereid is, en zijn uiterste best doet om de weigerachtige landen te overreden tot deelname, die inspanningen alleen dus nog niet kunnen leiden tot de gunstige effecten voor de ontwikkelingslanden die met die maatregelen geholpen moeten worden – gesteld al dat daarvoor de juiste maatregelen zijn voorgesteld, want ook dat is in de praktijk van de structurele OS wel eens dubieus geweest. Als van een dergelijk inzet – bestaande uit een serieuze bereidheid tot maatregelen die voldoende kwaliteit hebben – sprake is geweest, mag die inzet van Nederland dus gewaardeerd worden, ook als er helaas (nog?) geen positieve effecten voor de beoogde ontwikkelingslanden kunnen worden gegenereerd.

Mijn vraag naar de bedoelingen van het Nederlandse OS-ministerschap omvat dus ook het ontwikkelingsbeleid dat de Nederlandse regering vanaf 1965 voerde op dit structurele gebied ten behoeve van bepaalde of *alle* ontwikkelingslanden, inclusief de pogingen om iets op dit gebied te bereiken – en dus ook als daarbij vooralsnog geen gunstige effecten voor die landen kunnen worden gerealiseerd. Was dat een serieus beleid, in die zin dat als de regering verkondigde iets voor ontwikkelingslanden te willen doen van structurele aard, zette zij daarvoor dan ook de nodige stappen? Stappen zowel in het eigen beleid, voor zover die al zinvol zijn, als in de voorbereiding van gemeenschappelijke posities met andere landen die de onderhandelingsresultaten voor ontwikkelingslanden kunnen vergroten? En was datgene dat zij alvast zelf wilde doen, en intussen deed, en dat wat zij voorstelde aan de relevante andere ontwikkelde landen, iets dat reëel, direct of indirect, kon bijdragen tot de emancipatie van en in ontwikkelingslanden?

1.2 Twee modellen van beleid tegenover ontwikkelingslanden

Om de vraag naar de effectiviteit van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid en OS-ministerschap te kunnen beantwoorden, zou men een idee moeten hebben van wat zo'n beleid minimaal zouden moeten omvatten. Dat is echter een lastige politieke vraag die niet alleen op een zeer groot aantal deelterreinen van hulp en structureel beleid om een antwoord vraagt, maar op al die ter-

reinen ook een inschatting vereist van de tactisch-strategische mogelijkheden van een internationaal vergelijk, mogelijkheden die bovendien per (deel)terrein en in de tijd belangrijk kunnen variëren.

Om toch een leidraad te hebben voor het hier voorgenomen historische onderzoek heb ik in plaats daarvan gezocht naar iets dat de benodigde idee van een juist ontwikkelingsbeleid met voldoende realisme kan benaderen. Een scherp afbakenende omschrijving is hiervoor niet nodig, maar de inhoud van het na te streven geheel van opvattingen en maatregelen moet wel redelijk in de buurt komen van wat in theorie een beleid zou zijn dat *volledig is gericht op het verbeteren van welvaart en welzijn van en in ontwikkelingslanden*. Of een volledige gerichtheid op dit resultaat op een zeker moment meer of minder dichtbij zal liggen, interesseert ons echter minder dan de vraag of er sprake is van een *beweging in de richting van* dit resultaat. Nog wat preciezer: of de in elke ministersperiode geconstateerde adequaatheid van de opvattingen en beleidsdaden is veranderd ten opzichte van wat in de voorgaande periode(n) werd gedacht en gedaan: ging het daarbij gerealiseerde beleid in de richting van de theoretische maximale gerichtheid op het genoemde doel, of ging die juist in de tegenovergestelde richting van een minder of niet adequaat beleid? Of ging de gerealiseerde inzet nu eens in de ene en dan weer in de andere richting?

Met andere woorden: ik wil voornamelijk nagaan of het Nederlandse ontwikkelingsbeleid in de onderzochte periode van OS-ministerschappen vanaf 1965 *méér of minder geloofwaardig is geworden*, of dat er eerder sprake was van wisselvalligheid dan van een systematische verbetering van de Nederlandse bijdrage aan de ontwikkeling van en in de Derde Wereld?

Teneinde een beter idee te krijgen van zulke bewegingen naar of van het maximum aan inzet is het nuttig om de twee uitersten van het beleidspolitieke spectrum nader te verkennen. Ik doe dit hier door eerst het standpunt dat het verst gaat in de richting van wat een maximale gerichtheid zou mogen worden genoemd te definiëren, en vervolgens de vraag te stellen welk standpunt daar het meest extreem tegenover staat aan het andere eind van het beleidsspectrum. En ik ga hierbij uit van wat voor een relatief klein, of middelgroot, ontwikkeld land als Nederland, met al zijn externe relaties en lidmaatschappen van internationale allianties, geacht kan worden te behoren tot zijn reële beleidsmogelijkheden.

Stel dat we het meest serieuze standpunt van een volledig ‘*pro-ontwikkeling*’ georiënteerd beleid definiëren als een beleid dat *alles* in het werk stelt om de ontwikkelingskansen van en in ontwikkelingslanden maximaal te bevorderen. Als dit de ambitie is van een aldus gemotiveerde regering, wat is dan de inhoud van het streven aan het andere uiterste? Is dat de houding van een ontwikkeld land dat volstrekt *zelfzuchtig* is en volledig *onverschillig staat tegenover*, of op geen enkele manier *begaan is met* het lot van de ontwikkelingslanden en van de mensen in die landen?¹⁹

¹⁹⁾ Volledige onverschilligheid is misschien niet het enige of het echte uiterste van het gezochte antoniem. Als men de afwezigheid van mededogen definieert als de nul-positie dan is er theoretisch ook nog een *minder*-dan nul positie te definiëren, een *negatief* standpunt dus dat in alle opzichten het tegendeel nastreeft. Moet men dan niet slechts denken aan volledige desinteresse voor het wel en wee van ontwikkelingslanden en hun inwoners, maar zelfs aan zoiets als regelrechte vijandigheid jegens, of afkeer van, of weerzin tegen deze landen en inwoners, of misschien alleen van of tegen hun lot? Hoewel het bestaan van dit soort gevoelens bij mensen niet onbekend is, is het toch iets moeilijker in te zien hoe een daardoor geïnspireerd overheidsbeleid van een ontwikkeld land in de moderne tijd er dan in concreto uit zou zien – gericht zijn op schade toebrengen, op uitzuigen en roof, of zelfs op uitroeiing van de Derde Wereld of delen daarvan? Een deel van deze laatste handelingen of gevolgen kan echter ook voortkomen uit pure onverschilligheid of onachtzaamheid, en de gevolgen daarvan behoeven niet minder erg te zijn dan bewust op beschadiging etcetera gerichte handelingen! Ik heb daarom niet zo’n behoefte aan een negatiever minimum dan dit nulniveau, als we er maar op bedacht zijn dat het ontbreken van medeleven of barmhartigheid ook heel kwalijke gevolgen kan hebben. Ontbrekende betrokkenheid en onwil om daarnaar te handelen komen bovendien algemener voor, en zijn als nulniveau ook duidelijker te contrasteren ten opzichte

Een geschikte verzamelterm voor deze laatste predicaten (en de andere die in voetnoot 19 zijn gebruikt) is een *'pro-domo'* gerichtheid, waarbij we kunnen denken aan een land dat zodanig vervuld is van zichzelf dat er geen ruimte is voor iets anders dan alleen het kortetermijneigenbelang.²⁰ *'America First'* van Donald Trump is inmiddels het paradigma van een dergelijke gezindheid. Wil dit echter zeggen dat zo'n land geen hulp verleent aan ontwikkelingslanden? Niet noodzakelijk. Het zou zelfs nogal kortzichtig zijn om in principe geen hulp te willen geven, want het kan een van de vele manieren zijn om de VS groter en machtiger te maken, onder andere door sommige ontwikkelingslanden aan zich te verplichten en andere te discrimineren of aan hun lot over te laten. Ontwikkelingshulp kan dan ook op in principe *elke* plaats in het scala tussen maximaal pro-domo en maximaal pro-ontwikkeling voorkomen, met variërende combinaties van pro-ontwikkeling en pro-domo-kenmerken tussen de beide uitersten.²¹

Deze combineerbaarheid van pro-ontwikkeling en pro-domo-motieven behoeft geenszins te verrassen. Het draait allemaal om de vraag of, en in hoeverre, het gehoor geven aan het ene motief botst met beleidskeuzen die volgen uit het andere motief. Daartussen kunnen wel wrijvingen ontstaan, maar dat hoeft niet; en soms kan met enige aanpassing in de ene of de andere richting een echt conflict vermeden worden. Zoals al eerder betoogd, hulpactiviteiten die zeer gunstig zijn voor de hulpontvangers, kunnen uitstekend samengaan met een in het algemeen nogal zelfzuchtig beleid van het donorland op het gebied van handel, investeringen en andere transacties en relaties met arme landen. Die hulpactiviteiten fungeren soms als doekjes voor het bloeden zonder dat de pro-domo-motieven op die andere terreinen erdoor worden beïnvloed; maar die hulp kan ook volledig door zelfzuchtige doeleinden worden gedomineerd.

De samenhangen die tussen de verschillende deelterreinen van een regeringsbeleid kunnen bestaan zijn dus niet altijd duidelijk waar te nemen, en er zijn stellig ook beleidsbeginselen en andere beleidsaspecten die zowel met het ene als het andere beleids- of denkmodel te associëren zijn. En uiteraard zijn politici en andere beleidsverantwoordelijken niet altijd even eerlijk en expliciet over wat hen in werkelijkheid drijft. Beleidsstandpunten en -handelingen moeten daarom per deelterrein geanalyseerd worden, opdat de motieven en doelstellingen die er in meespelen helder in kaart kunnen worden gebracht.

van het positieve uiterste van een volledig door mededogen en menslievendheid geïnspireerd *pro-ontwikkeling*-beleid ten behoeve van ontwikkelingslanden en de daar levende mensen.

Voorts doet een dergelijke onverschilligheidspositie sterk denken aan een door sommigen bepleite *amorele* leidraad voor het handelen van de staat in zowel binnen- als buitenlandse zaken: zie bij voorbeeld Heldring (1975), die stelde dat de staat hetzij op zichzelf een volstrekt *amorele* entiteit is, hetzij in zijn relaties met de buitenwereld gedwongen is zich amoreel te gedragen. In die wereld wordt de staat immers geconfronteerd met een ontbrekende consensus over de moraal, zodat het volgen van alleen de eigen moraal voortdurend het risico loopt wrijvingen of zelfs conflicten te veroorzaken met andere staten, dan wel een situatie doet ontstaan waarin het nationale belang slecht gedijt. De vraag die deze laatste visie echter oproept is: leidt de onverschilligheid waarover we het hierboven hadden niet eerder tot een *immoreel* dan tot een *amoreel* uitgangspunt voor het bepleite beleid? Met als praktische vervolgvraag aan degenen die een amoreel standpunt honorabeler vinden dan een immoreel standpunt: is het eerste beter uit te leggen aan degenen die een beroep doen op bescherming door deze staat, dan het laatste? Zo niet, dan zal ook de mantel van amoraliteit niet voorkomen dat er conflicten ontstaan!

²⁰⁾ De predicaten 'inclusive' en 'extractive', zoals gebruikt door Acemoglu & Robinson (2013, passim), zijn tot op zekere hoogte equivalent met wat ik met 'pro-ontwikkeling' en 'pro-domo' bedoel. Maar ik vind mijn predicaten duidelijker en intrinsiek in overeenstemming met wat wordt bedoeld. Hun term 'inclusief' gaat wel in de richting van wat ik bedoel met 'pro-ontwikkeling', maar hun 'extractief' (onder andere te vertalen met 'parasitair', 'repressief' of 'uitbuitend') gaat veel verder dan 'onverschillig' of 'zelfzuchtig' en is daarom niet geschikt.

²¹⁾ Het zal dan ook duidelijk zijn dat ik in het vervolg van deze studie de woorden 'ontwikkelingshulp' en 'ontwikkelingssamenwerking' (of de afkorting OS) niet meer zal gebruiken in de zin van de eerdergenoemde theoretische definitie: alleen dat wat positieve ontwikkelingsresultaten bevordert. Uitsluitend met de adjectieven 'echte', 'ware', 'serieuze' ervoor, of in combinatie met andere uitdrukkingen van gelijke strekking, krijgt men iets dat enigszins in de buurt komt van wat met deze definitie wordt bedoeld. Zonder deze predicaten gebruik ik deze woorden slechts in de gangbare, niet al te accuraat beschrijvende, betekenis.

Dat is de opgave die ik mij stel in deze studie: de geschiedenis van het Nederlandse ministerschap voor ontwikkelingssamenwerking te beschrijven en te analyseren, en bestaande (historische) analyses te corrigeren en aan te vullen, door specifiek na te gaan of daarbij een graad van adequaat beleid is betracht die overtuigend kan worden genoemd, en of dit ministerschap zoals het daadwerkelijk gefunctioneerd heeft in de loop van de jaren de mix van pro-ontwikkeling en pro-domo-motieven in het overheidsbeleid heeft kunnen verbeteren ten gunste van ontwikkelingslanden en de mensen die daar leven.

Ten behoeve daarvan zal ik in het navolgende eerst op een meer systematische manier proberen te illustreren door welke concrete opvattingen en handelingen deze twee denk- en beleidsoriëntaties of -modellen getypeerd kunnen worden, en in welke opzichten die van elkaar (kunnen) verschillen. Daarvoor onderscheid ik allereerst het geheel van de mogelijke beleidsvisies en daden in dertien afzonderlijke beleidsonderdelen of aspecten van beleid die nader geanalyseerd moeten worden. In tabel 1.1 hieronder zijn deze onderdelen en aspecten kort samengevat en gegroepeerd in drie rubrieken. De rubrieken 2 en 3 brengen elk vijf beleidsonderdelen van achtereenvolgens het hulpbeleid en het structurele beleid betreffende de overige relaties met ontwikkelingslanden in beeld, terwijl rubriek 1 de drie thema's weergeeft die het geheel van het overheidsbeleid betreffen.

Daarna zet ik in tabel 1.2 (zie p. 16-17) voor elk van deze dertien beleidsonderdelen de concrete visies en handelwijzen tegenover elkaar, die karakteristiek kunnen worden geacht voor het pro-ontwikkeling en het pro-domo-model; de punten waarop hun denken en doen typerend van elkaar verschillen zijn in deze tabel inhoudelijk samengevat.

Tabel 1.1: Rubrieken en onderdelen van de twee beleidsmodellen

<u>Rubrieken</u>	<u>Beleids­onderdelen</u>
1. Visie en institutionele zaken	1. Probleemdefinitie en motivering
	2. Verantwoordelijke bewindspersoon en bevoegdheden
	3. Voorlichting en publieksopvoeding in eigen land
2. Beleid t.a.v. ontwikkelingshulp	4. Hulpomvang en -voorwaarden
	5. Multi- vs. bilateraal beleid
	6. Beleid t.a.v. specifieke ontwikkelingslanden
	7. Verhouding met overheden v. ontvangende landen
	8. Hulpbinding en bestedingsoverleg
3. Beleid t.a.v. overige relaties	9. Opstelling in internat. politiek en econ. overleg
	10. Internationale handel en productiestructuur
	11. Ned. bedrijfsinvesteringen in ontwikkelingslanden
	12. Financieel-monetaire en vervoerszaken en overige economische onderwerpen
	13. Internat. (rechts)regime en overige onderwerpen

Visies, ministerstaken en voorlichting

Zoals in onderdeel 1 van de rechterkolom van tabel 1.2 vermeld staat, ziet een aanhanger van het pro-ontwikkeling-model het ontwikkelingsvraagstuk als het belangrijkste probleem van deze tijd en definieert hij het als een probleem van klassen- en landentegenstellingen, die in onderlinge samenhang moeten worden aangepakt. Dat laatste impliceert dat dit model een beleid

Tabel 1.2: De twee beleidsmodellen samengevat		
	Het Pro-Domo-model	Het Pro-Ontwikkeling-model
Visie en institutionele zaken	1. Ontwikkelingslanden zijn geen speciaal probleem en behoeven geen afwijkende behandeling	1. Ontwikkelingsvraagstuk het probleem van deze tijd: klassen- en landen-tegenstellingen; alles doen om hun emancipatieproces te bevorderen
	2. Eventueel een aparte staatssecretaris of minister zonder portefeuille uitsluitend belast met de hulpverlening, en met zeer kleine staf (maar misschien niet per se nodig)	2. OS is speciale missie van het hele kabinet en er is een speciale minister mee belast, met alle relevante bevoegdheden
	3. Alleen voorlichting over het eigen hulpbeleid, met benadrukking van Nederlands voortreffelijkheid en camouflage van fouten	3. Publieksoverlichting over het ontw.vraagstuk, effecten (positieve en negatieve) v.d. hulp, en hoe het eigen beleid kan/moet worden verbeterd (evt. in samenwerking met voorlichtingsorganen in andere landen)
Beleid t.a.v. ontwikkelingshulp	4. Bestaande internationale normen over omvang en voorwaarden van de hulp niet fanatiek volgen, noch verdergaande normen bepleiten, en andere kwaliteitseisen zoveel mogelijk oprekken	4. Internationale normen over omvang en kwaliteit van de overheidshulp, en mogelijke aanscherpingen daarvan, overal bepleiten en deze zelf waar zinvol zo mogelijk overschrijden; strenge interpretatie van wat onder de norm valt
	5. Voorkeur voor bilaterale hulp en proberen zoveel mogelijk te profiteren van multilaterale hulp	5. Bilaterale hulp alleen zo lang multilaterale hulp nog niet goed werkt; verbetering van multilaterale organisaties bevorderen
	6. Alleen voorrang voor landen met speciale betekenis voor Nederland en (oud-)koloniale banden beëindigen zodra die problematisch worden	6. Hulpallocatie en landenselectie alleen op basis van ontwikkelingscriteria; zo spoedig mogelijk ook voor (ex-)koloniën

	7. Uitsluitend via en in samenwerking met overheid van ontvangende land en zonder eigen opvattingen over het in dat land te voeren beleid	7. Samenwerking met overheid in ontvangend land alleen bij voldoende consensus over haar ontwikkelingsbeleid; anders zoveel mogelijk via NGO's die op arme groepen zijn gericht
	8. Hulpbinding handhaven; andere ministers beslissen mee in bestedingen; handelsbevordering niet belasten met ontwikkelingsdoelstellingen	8. Bevorderen van totale ontbinding door alle donorlanden; in afwachting daarvan alleen partiële ontbinding; bestedingsoverleg exclusief bij OS-minister, en ook handelsbevordering onderwerpen aan ontwikkelingscriteria
Beleid t.a.v. overige relaties	9. In internat. overleg primair loyaal aan eigen groep; initiatieven pro-ontwikkelingslanden alleen bij uitzondering en mits zonder risico's	9. Constructief pleitbezorger pro-ontwikkelingslanden en armste groepen in die landen, waar mogelijk samen met gelijkgezinde landen
	10. Voorstander van een open en vrij internationaal systeem van handel, kapitaal en diensten voor zover profijtelijk voor Ned. deelname	10. Voorkeur voor mondiale regelingen gericht op herstructurering van productie t.b.v. ontwikkelingslanden; nog geen volledige liberalisatie; preferentiële en andere uitzonderingsbehandelingen alleen op tijdelijke basis
	11. Ned. particuliere investeringen in ontwikkelingslanden aanmoedigen voor zover van belang voor Ned. economie en deze niet belasten met ontwikkelingsdoelstellingen	11. Ned. particuliere investeringen in het buitenland zoveel mogelijk oriënteren op emancipatie van ontwikkelingslanden en hun armste bevolkingsgroepen
	12. Uit op het behouden en versterken van bestaande en nieuwe machtsposities, en marktconforme regelingen die deze steunen	12. Internationale regelingen bepleiten, en nationaal toepassen, die de economische groei en positieversterking van ontwikkelingslanden bevorderen
	13. Internat. (rechts)regime alleen bevorderen voor zover gunstig of nodig ter bescherming van Ned. belangen en onderdanen; kritiek op beleid in/ van andere landen zoveel mogelijk alleen in collectief verband	13. Streven naar rechtvaardige internat. rechtsorde op basis van begrensde staatssoevereiniteit en gemeenschappelijk gebruik van natuurlijke hulpbronnen; pro-actief Ned. beleid t.b.v. mensenrechten in andere landen

voorstaat dat simultaan aan beide wat doet, hoe moeilijk en tegenstrijdig dat soms ook is.

Kenmerkend voor het pro-domo-model is dat het ontkent dat de toestand van en in ontwikkelingslanden een speciaal probleem vormt – die landen behoeven in deze visie dan ook niet in principe – dat wil zeggen: omwille van hun armoede en/of andere tekortkomingen – anders te worden behandeld dan andere landen. Voor alle duidelijkheid: dit model is dan ook niet per se *anti*-ontwikkeling gericht, en het *bepleit* evenmin onverschilligheid tegenover arme mensen en landen, zoals het daartegen ook geen weerzin predikt of afkeer tentoonspreid; het staat alleen afstandelijk en onverschillig – in de zin van indifferënt, ongevoelig of niet-betrokken – tegenover deze problemen, omdat het *primair* en *exclusief* voor iets anders opkomt: het eigen belang – voor een regering dus: het belang van het eigen land en zijn burgers (waaronder dus ook hun eventuele belangen in het buitenland vallen). Wat meer is: die onverschilligheid is ook niet *absoluut* of *principieel*, want als het voor dit land en zijn burgers goed uitkomt dat arme landen en mensen het beter krijgen, zijn zij daar vanzelfsprekend *niet* op tegen. Sterker: als zij er zelf ook baat bij hebben, zullen zij zelfs bereid zijn ze een handje te helpen (*indirect* zitten er in dit geval achter hun gedrag dus dezelfde motieven als bij het streven van de aanhangers van dit model dat *direct* gericht is op het dienen van hun eigen belangen). Het eigenbelang heeft in dit pro-domo-model dus *altijd* voorrang; aan ontwikkeling van andere landen en mensen wordt alleen meegewerkt, of ruimte gelaten, indien en voor zover dat gunstig is voor het eigen land – in principe zelfs alléén mits meewerken gunstiger is dan niet meewerken.

Bij het pro-ontwikkeling-model ligt dat even genuanceerd, zij het uiteraard omgekeerd: het geeft de hoogste voorrang aan de emancipatie van en in ontwikkelingslanden, maar het doet dit niet omdat het tegen het belang van het eigen land en/of dat van de ontwikkelde wereld is. Het geeft die voorrang aan de Derde Wereld juist omdat het gelooft daarmee op langere termijn ook het belang van de ontwikkelde wereld te dienen – sterker: dit laatste zelfs *beter* te dienen dan door alléén aan het eigenbelang op korte termijn te denken. Het pro-ontwikkeling-model handelt dus vanuit een *verlicht* eigenbelang, zoals de gebruikelijke omschrijving luidt; het ziet het belang van de eigen natie opgaan in, en het identificeert dit met de vorming van een rechtvaardige, meer gelijke en evenwichtige, en hopelijk ook meer vreedzame wereld, die als het ware gezien wordt als een voorwaarde voor het behoud van de eigen samenleving.²² Het zal in deze visie dan ook de missie van de regering als geheel zijn om de ontwikkelings-samenwerking op alle terreinen van het regeringsbeleid vorm te geven.

Het tweede beleidsonderdeel in tabel 1.2, is in de Nederlandse politiek een onderdeel dat in principe reeds bij de kabinetsformatie geregeld wordt, maar ook dan kan het in het verdere verloop van de kabinetsperiode nog wel wrijving opleveren. Bij voorbeeld: Tijdens de voorbereiding van het kabinet-Cals werden de bevoegdheden van de eerste OS-minister (Bot) in eerste instantie beter geregeld dan tijdens de (latere) constituerende vergadering van dit zelfde kabinet. Dit had tot gevolg dat er driekwart jaar na deze vergadering nog altijd over deze bevoegdheden gestreden werd (zie de details in hoofdstuk 3, paragraaf 3.1).

Als ontwikkelingssamenwerking in brede zin (dus hulp en structurele maatregelen omvattend) de taak van het gehele kabinet is, ligt het voor de hand daarvoor een volwaardige minister te benoemen die hierin als eerst verantwoordelijke het voortouw neemt. Daarentegen zou een minister-president die zich er tevens mee moet belasten, gezien diens centrale en bemiddelende rol, minder gemakkelijk de zijde van ontwikkelingslanden kunnen kiezen in de vaak lastige afweging van binnen- en buitenlandse belangen. Wel zal de OS-minister, om zijn gewicht groot genoeg te

²²) ‘*Pro mundo*’ zou dus eventueel ook een geschikt alternatief etiket zijn geweest. Ik prefereer hier echter ‘pro-ontwikkeling’ om te onderstrepen dat in dit model het belang van arme mensen en landen primair wordt gesteld, terwijl het belang van de wereld als geheel en dat van de rijke landen als secundair worden gezien – hoewel op dit punt de logica van dit model wel wat wringt.

maken, allerlei extra bevoegdheden moeten krijgen, die hem op de terreinen van zijn collega-ministers minstens gelijkwaardige *medeverantwoordelijkheid*, en op sommige (deel)terreinen zelfs *eerste* verantwoordelijkheid geven. Diens taak zou dan ook zeker niet beperkt mogen worden tot het hulpbeleid alleen – waarvan de uitvoering overigens om bepaalde redenen wellicht beter in handen kan worden gelegd van een aparte rijksdienst.

Het ministerschap *zonder portefeuille* dat Nederland vanaf 1965 voor ontwikkelingssamenwerking heeft gekend, is dus politiek van veel te gering gewicht in de ogen van aanhangers van het pro-ontwikkeling-model – al zijn er z.p.-ministers geweest die in de buurt kwamen van het gewicht van een normale minister, ook zonder te beschikken over een eigen departement. In de opvattingen van het pro-domo-model is zo'n ministerschap z.p. echter verre van aantrekkelijk: in principe wil dit model helemaal geen gespecialiseerd bewindspersoon zien op dit OS-terrein, eenvoudig omdat er aan bijzonder beleid ten behoeve van ontwikkelingslanden principieel geen behoefte is. Toch kan het in de praktijk van het internationale overleg, zeker als daarbij het Nederlandse belang de belangrijkste leidraad moet zijn, handig zijn om daarvoor wel een aparte functionaris te benoemen. Een staatssecretaris zou dan alleen voldoende zijn, mits die in het buitenland de status van minister mag voeren. Maar als veel andere landen wel speciale OS-ministers hebben, mag Nederland zijn internationale ambities natuurlijk niet schaden door zich op een lager niveau te laten vertegenwoordigen. Een eigen departement heeft die minister echter niet nodig, zeker ook omdat in het pro-domo-model veel van de uitvoeringspraktijk van de ontwikkelingshulp kan, zelfs *moet*, berusten bij de verschillende vakministeries; die zijn immers het beste op de hoogte van, en hebben vaak ook relaties met de Nederlandse belangen terzake. En bevoegdheden buiten de hulpsfeer komen deze staatssecretaris of minister z.p. in deze visie zelfs helemaal niet toe.

Het derde beleidsonderdeel (voorlichting en publieksopvoeding) is alleen in het pro-ontwikkeling-model een terrein dat zowel de hulp als de andere relaties met ontwikkelingslanden omvat; in het pro-domo-model betreft het voorlichtingsbeleid, als het al met enige zorg wordt opgezet, alleen of voornamelijk het eigen hulpbeleid. Die voorlichting wordt in dit laatste model gegeven op een manier die alleen het positieve benadrukt – kritische geluiden zouden immers ook de Nederlandse belangen tekortdoen die met het hulpinstrument gediend moeten worden; het is niet overdreven om te zeggen dat volgens dit model het voorlichtingsbeleid zelfs voornamelijk *schone schijn*-doelstellingen zal kennen: alles te vermijden, verbergen of te ontkennen dat dit model onderscheidt van het pro-ontwikkeling-model.

In het pro-ontwikkeling-model heeft het voorlichtingsbeleid dan ook totaal andere bedoelingen. Daarin gaat het niet slechts om informatieverstrekking, maar ook om bewustwording en publieksopvoeding gericht op verdere mobilisering van de bevolking, opdat zowel in Nederland als internationaal niet alleen het (passieve) draagvlak, maar ook de (actieve) inzet voor ontwikkelingssamenwerking toeneemt. En die bewustwording betreft uiteraard niet alleen de eigen ontwikkelingshulp, maar ook alle overige betrekkingen met ontwikkelingslanden en het beleid dat die landen zelf voeren. Tekortschietend of ontbrekend beleid, van wie dan ook, zal volgens het pro-ontwikkeling-model niet mogen worden verdoezeld – in tegendeel, de verantwoordelijken van falend of slechts *schone schijn* beogend beleid zullen waar mogelijk worden aangewezen en aan de kaak gesteld, omdat alles erop gericht dient te zijn de manco's zo spoedig en zo goed mogelijk te corrigeren. Omdat dit vooral ook internationaal nodig is, zal deze publieksopvoeding bij voorkeur worden georganiseerd in samenwerking met op dezelfde lijn zittende buitenlandse actievoerders en voorlichters van overheidsinstellingen en internationale organisaties, zoals ook binnen Nederland overheid en particulieren worden gestimuleerd verregaand samen te werken.

Het hulpbeleid

In deze rubriek verschillen de twee beleidsmodellen niet bij elk van de onderscheiden vijf beleidsonderdelen even sterk van elkaar; soms zijn de verschillen slechts van graduele aard. Bij de onderdelen 5, 6 en 7 zijn het vooral de beleidsmotieven die verschillen, soms zelfs categorisch en principieel, terwijl de gehanteerde beleidsvormen van buitenaf gezien minder van elkaar verschillen: bijvoorbeeld, de verhouding tussen bilaterale en multilaterale hulpkanalen ad 5 kan in *beide* modellen overhellen naar de bilaterale, maar pro-domo-adepten prefereren het bilaterale kanaal inderdaad (vanwege de mogelijkheid van rechtstreekse en exclusieve baten voor het eigen land te bevorderen); pro-ontwikkeling-aanhangers hebben daarentegen een sterke voorkeur voor het multilaterale kanaal, maar ook zijn niet altijd tevreden over de wijze waarop de bestaande multilaterale instellingen opereren; zij zullen daarom van het bilaterale kanaal gebruikmaken als dit betere bestedingsmogelijkheden biedt en als daarmee de bekritiseerde multilaterale praktijken kunnen worden bijgestuurd of aangevuld. Bij onderdeel 6 kan echter zowel het ene als het andere model voorrang geven aan bepaalde ontvangende landen; zij bepleiten die echter om heel verschillende redenen (eigenbelang van Nederland versus ontwikkelingscriteria). En koloniale relaties zijn in het pro-domo-model niet ipso facto verwerpelijk, zolang zij maar geen sta-in-de-weg zijn voor de belangen van het moederland, terwijl die voor het pro-ontwikkeling-model een extra motief zijn om de hulp zoveel als mogelijk te richten op spoedige zelfstandigwording en emancipatie.

Daarentegen zijn bij onderdeel 7 met name de uitvoeringsverschillen wel wat groter: de ontvangende overheden worden in het pro-domo-model met aanzienlijk meer omzichtigheid en uiterlijk respect behandeld dan in het pro-ontwikkeling-model. Bij het laatste bestaat dit respect eigenlijk alleen ten aanzien van overheden met ongeveer dezelfde inclusieve beleidsvisies. In die landen kan die houding dan neigen naar inhoudelijke en morele vormen van respect, of zelfs ontaarden in kritiekloze bewondering en blindheid voor tekortkomingen. In andere ontwikkelingslanden wordt de overheid echter zodanig terughoudend benaderd, of zelfs gewantrouwd, dat hulp alleen wordt verleend via particuliere kanalen. Veel van deze verschillen zijn echter voor buitenstaanders zelden of nooit goed waarneembaar, want formeel wordt uiteraard elke overheid gerespecteerd en materieel mag ook de meest gewantrouwde overheid niet zodanig worden gebruusd dat particuliere hulp die daar als alternatief moet optreden onmogelijk wordt.

Uitzonderingen daargelaten, hebben beide modellen het buigen *voor* en *naar* overheden van landen die hulp krijgen met elkaar gemeen, zoals beide ook landen kennen waar de donor niets te zoeken *heeft* (ontbrekend eigen belang) of *wil hebben* (ontbrekende beleidsconsensus).

Bij de onderdelen 4 en 8 zijn de verschillen echter groter. Ten aanzien van de omvang en de voorwaarden van de hulp kunnen die verschillen in de praktijk nog wel meevallen, want hoewel het pro-domo-model de bestaande internationale aanbevelingen en normen niet hartstochtelijk zal toejuichen en navolgen, zal het pro-ontwikkeling-model dat wel doen – al hoeven de hoogte of de mate van concessionaliteit van de bedragen die in het laatste geval worden verstrekt niet al-tijd zeer veel groter te zijn dan die in het eerste. Maar een toegewijde pro-ontwikkeling-donor zal graag méér geven dan andere landen, en zeker meer dan wat de gezamenlijkheid als minimum heeft aanbevolen – vooral ook om als voorbeeld en voortrekker te kunnen fungeren. Een pro-domo-overheid van een klein land met grote buitenlandse belangen als Nederland zal echter niet ver achter willen blijven bij wat vergelijkbare andere landen doen, en zich hooguit tijdelijk onder het minimum laten zakken. De pro-ontwikkeling georiënteerde overheid zal echter ook hogere normen voorstellen en scherpere eisen stellen, en navolging daarvan door andere donoren bepleiten. En dat zal een pro-domo gerichte overheid nooit doen – omdat het eerder

wrevel dan goodwill zou kunnen wekken bij de achterblijvende donoren die het liever te vriend wil houden.

Een nòg groter verschil is echter te verwachten daar waar de buitenwereld er weinig van kan zien, of veronderstelt dat dit aspect er minder toe doet, te weten: bij de keuze van de activiteiten die, nadat eenmaal de hoogte van de voorgenomen hulp is bepaald, onder de gestelde norm worden geaccepteerd. Pro-domo-aanhangers zullen daar weinig scrupuleus in willen zijn: alles wat maar iets met ontwikkelingslanden te maken heeft, of lijkt op wat welvaartsverhoging en/of ontwikkeling in ontwikkelingslanden kan genereren, komt in aanmerking: voedselhulp bestrijdt op korte termijn toch honger, dus waarom niet als daarmee tevens dure landbouwoverschotten kunnen worden weggeruimd? En waarom niet de kosten in verband met binnenkomende asielzoekers en economische vluchtelingen – als het landgenoten betreft van degenen die voor hulp in aanmerking komen? Of activiteiten die wel al eerder op de rijksbegroting stonden maar nog niet als hulp werden meegeteld en die bij nader inzien toch als ook wel gunstig voor ontwikkelingslanden kunnen worden aangemerkt – dit laatste was vooral in het begin een vaak toegepaste methode om achterstanden op officieel aanvaarde omvangsdoelstellingen in te lopen: in werkelijkheid dus zónder één cent méér uit te geven. Het pro-domo-denken legitimeert creativiteit in dit als ‘normvervuiling’ bekend staande handelen: schijn alleen is dan al goed genoeg, want wezenlijk in overeenstemming met het primaire oogmerk van de hulpverlening in dit model!

Het pro-ontwikkeling-model bepleit in dit geval echter het tegendeel: weliswaar is daar het doel evenmin om het offer van de donor groter te maken, maar wat tot ontwikkelingshulp wordt gerekend moet wel échte ontwikkelingshulp zijn; hoewel dat niet bij voorbaat gegarandeerd kan worden, moet er het serieuze streven zijn om, direct of indirect, de hulp zoveel mogelijk ten goede te laten komen aan de behoeftigen in ontwikkelingslanden – economische vluchtelingen en gastarbeiders gaan wèl ten koste van hogere noden, en voedselhulp zal alleen in urgente gevallen van nood opportuun zijn als de lokale voedselproductie tekortschiet.

Het bestedingsbeleid ad 8 (formeel via officiële ‘binding’ – gedwongen besteding in het hulpgevende land – of informeel via het bestedingsoverleg met de ontvanger), ten slotte, is bij een pro-domo-donor misschien wel het belangrijkste middel ten behoeve van zijn primaire doel: zorgen dat de hulp orders oplevert voor het eigen bedrijfsleven – zo mogelijk ook vervolgorders die op de duur niet meer door ontwikkelingshulp worden gefinancierd. Deze donor zal het aandeel van zijn ongebonden hulp dan ook zo laag mogelijk proberen te houden. Daarnaast zal in dit pro-domo-model de eventueel aangestelde OS-bewindspersoon zijn bevoegdheden inzake het bestedingsbeleid moeten delen met, of geheel moeten overlaten aan alle of de meest betrokken andere ministers. En de uitvoering van het feitelijke bestedingsoverleg moet in dit geval volledig worden beheerst door Economische Zaken of het meest relevante sectorale ministerie. Voorts dienen volgens dit model handelsmissies die ontwikkelingslanden bezoeken en andere exportpromotionele activiteiten van het donorland niet te worden belast met ontwikkelingsdoelstellingen (onder andere met betrekking tot de landenkeuze en de te stimuleren sectoren).

Een pro-ontwikkeling-regering streeft daarentegen uiteraard naar volledige afschaffing van elke vorm van hulpbinding. Dit zet weliswaar pas echt zoden aan de dijk als alle donorlanden meedoen, dus Nederland zal niet meteen beginnen met volledige ontbinding van de eigen hulp. Het zal dit voorlopig alleen in het vooruitzicht stellen en de bereidheid daartoe reël illustreren met geleidelijk verdergaande deelstappen in die richting (om te beginnen: volledige bestedingsvrijheid voor de ontvangers van die goederen en diensten die door andere ontwikkelingslanden kunnen worden geleverd – partiële ontbinding). Tegelijkertijd dient uiteraard het bestedingsoverleg, dat ook fungeert bij formeel niet-gebonden hulp, volledig te worden voorbehouden aan de voor ontwikkelingssamenwerking aangestelde minister en zijn staf – daar horen eenvoudig geen ambtenaren bij van ministeries die met Nederlands exportbelangen zijn belast (hun aanwe-

zigheid alleen al zou het verkeerde signaal kunnen geven in landen waar cliëntisme normaal is). Om dezelfde reden is het goed als de OS-bewindspersoon ook kan letten op een evenwichtige beoordeling van belangen bij de Nederlandse exportbevordering naar hulpontvangende ontwikkelingslanden.

Structurele ontwikkelingssamenwerking en overige relaties

De overige relaties met ontwikkelingslanden bestrijken een enorm terrein. Met name voor een pro-ontwikkeling georiënteerde overheid zijn er zelfs binnen Nederland veel beleidsonderwerpen die direct of indirect met belangen van ontwikkelingslanden te maken hebben. En ook de in dit model gewenste mobilisering van de gehele samenleving ten behoeve van die landen zal veel aandacht opeisen.

Voor een pro-domo georiënteerde overheid speelt dit echter nauwelijks een rol: die wenst ten aanzien van ontwikkelingslanden geen bijzonder beleid te voeren, dus ook geen structuurbeïnvloedende maatregelen in de handel, ander kapitaalverkeer, transport en communicatie. Wel kan een pro-domo gerichte regering op al die gebieden worden geconfronteerd met pro-ontwikkeling-initiatieven van andere landen of instellingen waarop uiteraard gereageerd moet worden in dienst van het eigenbelang.

In principe zijn alle mogelijke raakvlakken inbegrepen in de in tabel 1.1 genoemde beleidsonderdelen van rubriek 3. Uiteraard zitten bij de meeste onderdelen ook wel beleidsonderwerpen waarop de hier onderscheiden beleidsmodellen niet of minder sterk van elkaar verschillen. In dit boek concentreer ik mij echter op de onderwerpen waarop zij wel karakteristiek verschillen, al zal ik die hier telkens met slechts enkele voorbeelden illustreren.

Onderdeel 9 is een typering van de algemene opstelling in het internationale overleg volgens het ene of het andere model. Voor een pro-domo-actor is *loyaliteit* met de eigen landengroep²³ de belangrijkste leidraad in dat overleg, zolang althans het eigenbelang geen andere koers dicteert. Een pro-ontwikkeling-actor kiest daarentegen principieel voor een *atypische* rol: die wil, hoewel zelf evident behorend tot (en ook institutioneel in tal van vormen geïntegreerd in) de rijke groep, een constructief pleitbezorger zijn voor ontwikkelingslanden en met name de armere bevolking in die landen; zonodig zal deze actor zelfs in confrontatie met de eigen groep optreden (al zal dat, op straffe van verlies van invloed, hooguit tijdelijk zinvol zijn – puur symbolische demonstratie van de pro-ontwikkeling gezindheid kan niet als passend voor dit model worden gezien). Weliswaar kan ook voor een pro-domo georiënteerd land de groepsloyaliteit wel eens ter discussie staan (bijvoorbeeld als binnen een groep bepaalde belangen zodanig divergeren dat op die punten samenwerking met landen buiten de groep wenselijker is). En uiteraard kan ook een land met primaire pro-domo intenties een rol als bemiddelaar tussen de eigen groep en andere groepen op zich nemen – wat voor een land als Nederland bepaald interessant is, maar dan liefst wel op verzoek van de eigen groep en mits de risico's niet te groot zijn. Nooit laat het dan echter bij enige partij de indruk ontstaan dat achter de tijdelijk neutrale of afwijkende houding iets anders dan het korte-termijn eigenbelang zit, of dat van de eigen groep als geheel.

²³) Die landengroep kan per onderwerp of tijdvak verschillen (bijvoorbeeld voor landbouwonderwerpen andere partners omvatten dan voor de zeescheepvaart, en bij sommige in de loop van de tijd een hechter verband zien ontstaan en bij andere geleidelijke afbrokkeling). In bepaalde regio's of op bepaalde deelterreinen kunnen landengroepen ook institutioneel en verdragsrechtelijk verankerd zijn (zoals de EEG/EU en de NAVO dat zijn voor Nederland) – hoewel zij ook dan nog niet altijd of per se een politiek stabiele factor impliceren (zoals de NAVO na het einde van de Koude Oorlog). Nederland heeft enerzijds, als klein land, in het algemeen weinig mogelijk-heden voor een echt onafhankelijke koers. Maar anderzijds kan het, als kleinste onder de middelgrote landen of als grootste onder de kleintjes, juist in de schaduw van de grote landen (en soms alleen binnenskamers van de institutionele groep) dingen doen die de grote landen zich minder kunnen veroorloven.

En dat is voor een pro-ontwikkeling bemiddelaar wezenlijk anders. Voor de deze weegt het perspectief van de uiteindelijk samenvallende wederzijdse belangen van rijke en arme landen zwaarder, en dat is waar het de andere landen van de groep in mee wil proberen te krijgen, zo mogelijk in samenwerking met andere landen binnen of buiten die groep, zowel als die van de ontwikkelingslanden (de zogenaamde ‘gelijkgezinde landen’ uit verschillende kampen).

De overige beleidsonderdelen in rubriek 3 betreffen de verschillende terreinen waarop deze in essentie tegengestelde houdingen, loyaal of atypisch, hun praktische uitwerking krijgen. In onderdeel 10 is dat de internationale handel, voor zover niet specifiek begrepen in de onderdelen 11 en 12, en de door deze handel beïnvloede internationale productiestructuur. Het pro-domo-model streeft hier in principe naar een open en vrij internationaal stelsel van regels en praktijken van goederen-, kapitaal- en dienstentransacties, zodanig dat het voor een land als Nederland mogelijk wordt en blijft daarvan maximaal te profiteren – dus vrijheid daar waar het in een gunstige positie verkeert en inperkingen alleen daar waar de eigen positie bedreigd zou worden door sterkere andere landen.

Het pro-ontwikkeling-model heeft ook wel oog voor het nut van een vrijer goederen-, geld- en dienstenverkeer, want het is doordrongen van het besef dat veel ontwikkelingslanden nadeel ondervinden van oude en nieuwe protectionistische belemmeringen in de rijke landen. Het gelooft echter ook dat de arme landen, mede als gevolg van de in vroegere tijden gevoerde handels- en koloniale politiek van de rijke landen, vooralsnog niet zijn opgewassen tegen de concurrentie van die laatste. Dit model bepleit daarom een (tijdelijke) uitzonderingsbehandeling van ontwikkelingslanden, alle of bepaalde deelgroepen daarvan, in tweeërlei zin: het recht zich te beschermen tegen importen die hun traditionele bedrijfstakken te snel onmogelijk maken of hun nog prille industrie in de kiem smoren, en het recht op een voorkeursbehandeling van hun exportproducten op de markten van de ontwikkelde landen. Naast een dergelijke regulering van de concurrentie, streeft dit model ook naar prijs- en hoeveelheidsafspraken tussen importerende en exporterende landen die exportopbrengsten van ontwikkelingslanden kunnen stabiliseren en zo mogelijk structureel hoger maken, en naar een landbouw- en industriebeleid in de ontwikkelde landen dat doelbewust importruimte creëert voor goederen uit ontwikkelingslanden. Op deze manieren moet de ongelijkheidsversterkende werking van de traditionele arbeidsverdeling tussen arm en rijk geleidelijk aan plaatsmaken voor een *optimale internationale arbeidsverdeling* tussen beide (een door Tinbergen ontwikkelde leidraad ontleend aan de klassieke handelstheorie), die de productie laat plaatsvinden daar waar deze voor elk van beide groepen relatief economisch het meest efficiënt en ecologisch het meest verantwoord is, en zo voor de wereld als geheel het grootste duurzame resultaat heeft.

Beleidsonderdeel 11 (buitenlandse bedrijfsinvesteringen) biedt één van de methoden waarmee productiecapaciteit van de rijke landen kan worden overgeheveld naar de arme: het bevorderen van Nederlandse private investeringen in ontwikkelingslanden. Aanhangers van het pro-domo-model zijn daar voorstander van, niet zozeer overigens omdat zij een andere productieverdeling in de wereld willen zien ontstaan, maar omdat het gunstig is voor dit bedrijfsleven om daarbij te worden geholpen door de Nederlandse overheid – de betreffende ondernemers hebben namelijk, afhankelijk van de aard van hun activiteiten, belang bij deelname in de exploitatie van natuurlijke rijkdommen, het inschakelen van goedkope arbeidskracht, en/of het beter kunnen bedienen van buitenlandse markten door plaatselijk gevestigde bedrijven; en de overheid zou dat moeten faciliteren vanwege de welvaartsverhoging in Nederland die hierdoor ontstaat.

Vanuit het pro-ontwikkeling-model werd daar aanvankelijk met aarzeling naar gekeken: westerse ondernemingen zouden potentieel wel een nuttige rol kunnen spelen in het ontwikkelingsproces in arme landen, maar niet van nature en ook niet in voldoende mate, onder andere omdat die ondernemingen gekenmerkt zouden worden door korte termijn winstbejag, markt-

overheersing en onvoldoende aandacht voor wat in arme investeringsgebieden prioriteit zou moeten hebben. Hun handelsuitbreiding en investeringen in die landen zouden in deze visie dan ook alleen dan aangemoedigd moeten worden als zij zich onderwerpen aan politiek en zakelijk toezicht en bereid zijn hun bedrijfsbeleid geheel te richten naar de emancipatiestreven van het ontvangende land. In latere jaren is echter het besef doorgedrongen dat zulke private investeringen, zelfs als zij uitsluitend of voornamelijk worden geleid door het belang van de betreffende ondernemingen, niet per se schadelijk zijn voor de gastlanden: beider belangen kunnen namelijk ook samengaan, en in dat geval profiteren beide. Daardoor is het verschil tussen beide modellen op dit onderdeel kleiner geworden. Maar het is niet verdwenen. Want de aanhanger van het pro-ontwikkeling-model blijft doordringen van de kans op botsende belangen, en wordt ook nog steeds geleid door de behoefte aan (her)verdelende rechtvaardigheid: de investeerder mag/moet wel meeprofiten (anders zou hij wegblijven), maar het doel is nog steeds het maximaliseren van de baten ten gunste de armste groepen in ontwikkelingslanden.

Van dit laatste wil de aanhanger van het pro-domo-model echter niets weten: die wil niet dat Nederlandse investeringen in ontwikkelingslanden worden belast met ontwikkelingsdoelstellingen.

Beleidsonderdeel 12 betreft de overige economische transacties tussen ontwikkelde en ontwikkelingslanden. De twee expliciet genoemde subonderdelen: de *financieel-monetaire* en de *vervoerszaken*, zijn gebieden waarop concrete belangenconflicten en beleidsvoorstellen regelmatig zijn voorgekomen; maar potentieel zijn er meer. De inhoud van de beide modellen varieert per (sub)onderdeel, dus ik beperk mij hier even tot twee voorbeelden. Ze komen globaal neer op het verwerven en behouden van eigen voordeel en eigen machtsposities in het pro-domo-model (zoals de bestaande verdeling van Speciale Trekkingsrechten in het IMF) en het bepleiten en toepassen van internationale regelingen die de emancipatie van en in ontwikkelingslanden bevorderen in het pro-ontwikkeling-model (zoals het toestaan van vlagbevoorrechtiging door arme landen en toelating tot het redersoverleg op scheepvaartlijnen die hun havens aan doen).²⁴

In beleidsonderdeel 13 (juridische en overige onderwerpen), ten slotte, vinden we een nog grotere en heterogenere vergaarbak van overige transacties en relaties tussen arme en rijke landen. Mijn omschrijvingen in tabel 1.2 bij dit onderdeel geven met enkele voorbeelden aan waar de twee modellen typisch van elkaar verschillen: meewerken aan een internationaal (rechts)regime alleen voor zover dat wenselijk is voor Nederlandse belangen, en kritiek op het beleid van andere landen alleen als dat kan samen met andere landen, volgens het pro-domo-model; en een nadrukkelijk actieve, en zonodig unilaterale, inclusieve politiek van Nederland voor een internationale rechtsorde op allerlei gebieden volgens het pro-ontwikkeling-model. En over het algemeen een groter respect voor het beginsel van nationale soevereiniteit (waarachter ook Nederland zich in geval van nood wil kunnen verschuilen) in het eerste geval, en de weigering dit beginsel als een absoluut recht te erkennen in het laatste.²⁵

Er zijn legio onderwerpen van beleid waarin rechtsbeginselen een grote rol spelen, en waar beide modellen ongeveer langs deze lijnen tegenover elkaar staan (zoals mensenrechtenschendingen waartegen het pro-ontwikkeling-model scherp wil optreden, terwijl het pro-domo-model

²⁴) De op diverse punten sterk pro-ontwikkeling gerichte minister Udink liet zich in zijn periode voor het karretje van de Nederlandse scheepvaart spannen door mee te werken aan een *retorsiewet* die vlagbevoorrechtiging door ontwikkelingslanden wilde afstraffen; dat werd in eerste instantie geblokkeerd door de Tweede Kamer, maar ten tijde van Pronk kwam er een nieuw wetsontwerp dat wel werd aanvaard.

²⁵) Pleidooien voor de vestiging van een mondiale rechtsorde vanuit de pro-ontwikkeling-kring leggen de nadruk op een zekere hiërarchie van rechten en beginselen en op soevereiniteit 'ook als bron van verantwoordelijkheid, toerekenbaarheid en aansprakelijkheid, en als basis van internationale samenwerking' (Schrijver 1998, p. 41).

er ziende blind voor wenst te zijn). Maar er zijn ook onderwerpen waarover zij niet of nauwelijks van elkaar verschillen (voorbeelden zijn de vrouwenproblematiek, de bevolkingspolitiek, en de mensenhandel). En dat geldt ook voor de beleidsterreinen die onder de ‘overige onderwerpen’ van dit onderdeel vallen (zoals internationaal klimaat- en milieubeleid, wapenhandel en terrorismebestrijding, en drugsproductie en -handel); soms komen voorstanders van specifiek beleid zowel in het pro-domo als in het pro-ontwikkeling-kamp voor.

1.3 Kanttekeningen, onderzoeksopzet, en inhoud

Voorgaande voorbeelden mogen volstaan als illustratie van de twee modellen. Deze modellen zijn logische en voornamelijk theoretische reconstructies van beleidshoudingen en -praktijken volgend uit de genoemde, principieel van elkaar verschillende, uitgangspunten. Zijn het daarmee ook in alle opzichten extreem tegenover elkaar staande beleidsmodellen? Nee, zelfs op de terreinen van de 13 hier onderscheiden beleidsonderdelen verschillen zij niet altijd maximaal van elkaar (zoals we met name hebben gezien bij de voorbeelden aan het slot van de voorgaande paragraaf, naast mijn eerdere verwijzingen naar enige beleidsbeginselen die alleen qua beweegredenen verschillen, maar in de praktijk sterk verwante beleidsvormen kunnen opleveren). Het is dan ook mogelijk dat in de werkelijkheid van het beleid allerlei combinaties van beleidsonderdelen voorkomen die deels naar pro-domo en anderdeels naar pro-ontwikkeling overhellen, in verschillende en soms ook in de tijd wisselende verhoudingen tussen beide. Zuivere combinaties van alléén pro-domo of alléén pro-ontwikkeling georiënteerde beleidsvisies en -standpunten op alle of de meeste onderdelen, lijken mij erg onwaarschijnlijk in de praktijk – ik ken althans in de huidige tijd geen land dat, met dezelfde ijzeren consequentie als in het voorgaande is geschetst, al zijn beleid laat leiden door slechts één van de hier onderzochte uitgangspunten (en dat van Trump is te erratisch en nog te pril om daar al veel over te kunnen zeggen²⁶). In de consequentie van hun daarvan afgeleide uitwerkingen zijn deze modellen dus wel extreem en radicaal.

Zijn ze ook extreem en radicaal in politieke zin? Nee, dat niet. Ik had het al over negatievere houdingen dan het nulniveau van volstrekte zelfzucht en indifferentie (zie voetnoot 19). Er zijn echter wel radicalere, op de ontwikkeling van arme landen en mensen gerichte politieke stromingen, dan het hier geschetste pro-ontwikkeling-model – ideologieën die, althans naar de overtuiging van degenen die ze aanhangen, op een veel consequenter manier naar de opheffing van de arm-rijk-tegenstelling in de wereld streven, onder andere door daarvoor ook gewelddadige middelen toe te passen. Sommige denken, bij voorbeeld, dat de afschaffing van het kapitalisme daarvoor een noodzakelijke voorwaarde is; maar er zijn ook bewonderaars van dit stelsel die geloven dat de kapitalistische weg zo niet de beste, dan toch een noodzakelijk tussenfase is.²⁷

Aanhangers van de meeste van deze radicalere stromingen kunnen slechts smalend lachen om de in het hier geschilderde pro-ontwikkeling-model veronderstelde bereidheid van de rijke landen en hun regeringen om het ongelijkheidsprobleem in de wereld echt aan te pakken. Overigens, daargelaten of een volledige opheffing van alle ongelijkheid in de wereld überhaupt haalbaar of wenselijk is, het uiteindelijke doel is niet iets waarover het pro-ontwikkeling-model dat ik hier presenteer zich uitspreekt: dat bepleit slechts duurzame ontwikkeling en emancipatie van en in ontwikkelingslanden als een proces van steeds verder gaande, en steeds meer mensen omvattende groei. Groei waarheen? Dat maken de ontwikkelingslanden voor zichzelf uit. De bepleiters van dit model willen slechts bevorderen dat die landen dat ook zullen kunnen.

²⁶) Al trekken Ivo Daalder en James Lindsay wel enkele voorlopige conclusies die ik kan delen (Daalder & Lindsay, 2019, passim).

²⁷) Waaronder in elk geval, naast Marx zelf, één hedendaagse marxist, de in 1978 overleden Bill Warren (1980). De meeste neomarxisten echter houden hun anti-kapitalisme voor het betere pro-ontwikkeling-streven – mijns inziens ten onrechte. En veel ‘anders-globalisten’ weten ook vandaag de dag nog niet beter.

De middelen die zij daarvoor toelaatbaar achten: hulp en verandering van internationale spelregels en structuren door middel van overleg tussen en in vrijheid tot stand komende gezamenlijke besluitvorming van regeringen, zijn al evenzeer gelimiteerd en gematigd. En dat was wel anders in een andere, enige jaren geleden opgekomen denkrichting, die zelfs grote invloed verwierf in de VS: de eveneens zeer radicale ideologie van de *neoconservatieven*. Hun uitgangspunten waren waarschijnlijk even ambitieus, hoewel geenszins identiek, als die van het pro-ontwikkeling-model: volledige toewijding aan het ontwikkelingsdoel van deze laatste tegenover het doel dat president George W. Bush in zijn eerste termijn zei na te streven (2001-'04) en aan het begin van zijn tweede termijn nog nadrukkelijker expliciteerde in zijn *State of the Union* van januari 2005: vrijheid en democratie, om te beginnen in Afghanistan en Irak, en wie weet in welke dictatuur nog meer – dat bleef nog een tijdlang in het midden.²⁸ Maar de (bijna) unilaterale weg die Bush bereid was daarvoor te volgen en zelfs met inzet van de Amerikaanse strijdmacht te ondersteunen, ging heel wat verder dan wat het pro-ontwikkeling-model bepleit en toestaat.

De gematigdheid van dit model is overigens, en vanzelfsprekend, mede een gevolg van het feit dat het nadrukkelijk is uitgedacht voor een klein land als Nederland. De neoconservatieve denkers achter Bush junior hoefden bij wijze van spreken slechts de politieke macht te veroveren in hun eigen land, of een president te vinden die naar hen wilde luisteren, voordat zij konden proberen de wereld hun denkmodel op te leggen. Maar een pro-ontwikkeling gemotiveerde Nederlandse regering zou weten dat zij alleen kan beschikken over de redelijkheid van haar argumenten en de kracht van haar zoveel als mogelijk reeds in eigen land in beleid omgezette eigen overtuiging. De voorbeelden van de inhoudelijke standpunten in de rechter kolom van tabel 1.2 zijn dan ook in hoge mate mede gericht op het kweken van medestanders, zo mogelijk landen die er méér toe doen dan Nederland. En dan moet je wél voorop willen lopen, maar niet zó ver dat je niet meer gezien of gehoord wordt.

Naast tactische en strategische overwegingen zijn er ook inhoudelijke redenen die de radicaliteit van het pro-ontwikkeling-model dempen. Het eisenpakket dat de al genoemde *Groep van 77 (G77)*²⁹ in de loop van de jaren op tafel legde – met als hoogtepunt haar oproep na de eerste oliecrises om te komen tot een Nieuwe Internationale Economische Orde –, is bij voorbeeld wel een belangrijke inspiratiebron geweest – maar niet een die ik in alle opzichten navolgenswaard vind. Politieke ontwikkelingen en het onvermogen van de G77 om eensgezindheid te bereiken op iets anders dan radicale, vooral voor het thuisfront geformuleerde, eisen veroorzaakten ook minder rationele voorstellen; voorstellen die behalve volstrekt onhaalbaar ook niet zinvol waren, of zelfs schadelijk konden zijn voor de zwakkere landen in de Groep. Daarnaast bevatten die eisen zelden of nooit, afgezien van enige lippendienst, specifieke maatregelen ten behoeve van de armste groepen in ontwikkelingslanden. Ook daarom was het G77-streven een minder goede leidraad voor de inhoud van het pro-ontwikkeling-model. (Meer daarover volgt in de hoofdstukken waarin de G77-voorstellen aan de orde komen.)

Een ander kenmerk van het pro-ontwikkeling-model is dat zijn inhoud, dat wat het voorstaat, in

²⁸⁾ Of dit het enige of het hoofdmotief van de neoconservatieven was, is een andere zaak. Ongetwijfeld waren er meer oogmerken, maar dit was wél het officiële motief. In die zin was het een reëel bestaande ideologie die lijkt op het hier geconstrueerde pro-ontwikkeling-model.

Heldring signaleerde ook overeenkomsten tussen de neoconservatieven en bepaalde linkse stromingen in Nederland in enkele van zijn kolommen in het *NRC/Handelsblad*: alleen zag hij ze in 2003 vooral bij de in de jaren vijftig van de vorige eeuw nog sterk anti-communistische Partij van de Arbeid, in het bijzonder in geschriften van Jacques de Kadt; in 2005 bemerkte Heldring dat de 'ideoloog en radicaal, en in die zin allesbehalve conservatieve' Bush, in zijn aangehaalde *State of the Union* opvallend leek op de 'linkse radicalen die in de jaren zestig en zeventig de boventoon voerden' in Nederland (Heldring 2003 en 2005). Het pro-ontwikkeling model had ongetwijfeld meer van de laatsten, dan van de vroegere PvdA.

²⁹⁾ Het getal in de naam van dit collectief van de ontwikkelingslanden werd gehandhaafd ook nadat, als gevolg van de voortgaande dekolonisatie, het aantal leden van de G77 al spoedig veel groter werd.

de loop van de tijd verandert. Dat maakt dit model als maatstaf van goed beleid duidelijk ongeschikt voor een onderzoek dat een langere historische periode als object zou nemen. Maar voor de termijn waarop ik mij in deze studie richt: de vijf perioden van het Nederlandse OS-ministerschap (van Bot tot en met De Koning – 1965-'81), zijn de dertien groepen van tegenstellingen als geïllustreerd in tabel 1.2 voldoende stabiel en significant, ook al zijn er in de loop van zelfs deze 16-17 jaren op onderdelen wel veranderingen in te onderkennen.

Bij voorbeeld de idee dat staatkundige dekolonisatie een relevant en zo snel mogelijk te realiseren doel was, groeide in Nederland in de jaren vijftig en heerste tot ver in de jaren tachtig van de vorige eeuw. Enkele jaren na de Surinaamse onafhankelijkheid in 1975 verbleekte echter de bij deze idee veronderstelde politieke wijsheid rap, en in de jaren negentig en in die van deze eeuw is er bijna niemand meer die het laatste koloniale restant, voorheen de Nederlandse Antillen, nog meer onafhankelijkheid zou willen opdringen dan bij de grote staatkundige hervorming van 2010 werd overeengekomen.³⁰ Van 'opdringen' was overigens ook bij Suriname geen sprake, zoals sommigen beweren, al werd de mening van de Hindoestaanse bevolkingsgroep wel in de wind geslagen. Misschien is de hedendaagse, door schade en schande wijzer geworden, opvatting over staatkundige onafhankelijkheid wel de betere. Maar in de jaren zestig en zeventig, toen de zoveelste dekolonisatiegolf gaande was, kon de pro-ontwikkeling-mening daar niet omheen.

Deze laatste verandering deed zich dus wel op een pas later moment voor dan de hier bestudeerde periode. Maar een ander evoluerend inzicht dat ik in paragraaf 1.2 reeds terloops aanduidde: de mening dat buitenlandse particuliere investeringen in ontwikkelingslanden niet per se verwerpelijk behoeven te zijn, was in het midden van de jaren zestig nog geen populair gezichtspunt in linkse kringen: voor sommigen althans was alles wat kapitalistisch was per definitie in strijd met ontwikkeling en emancipatie. Dat wijzigde zich al in de jaren zeventig, maar degenen die deze lijn van denken nog een tijdlang volhielden zullen de pro-ontwikkeling-omschrijving bij onderdeel 11 nog wel wat anachronistisch vinden. En anachronistische of onhistorische elementen in een maatstaf die de beleidsbeoordeling moeten leiden, zijn doodzonden in een historiografie die adequaat wil zijn – zelfs als zij door een niet-historicus wordt geschreven.

De te hanteren beoordelingsmaatstaf behoeft echter niet volkomen statisch te zijn. Met name ideeën over wat wenselijk is voor ontwikkeling en emancipatie kunnen niet onveranderlijk zijn: in elk tijdvak, hoe kort ook, wordt er geleerd van fouten en andere ervaringen; en er zullen ook altijd historische omstandigheden zijn die hun invloed doen gelden en mede daardoor evoluerende inzichten voortbrengen. Ongeacht of de later op het toneel verschijnende inzichten beter zijn dan de eerdere, of niet, er moet enige rek worden toegelaten in wat we als maatstaf van adequaatheid in bepaalde perioden aanvaardbaar vinden.

Kortom, de inhoud van het pro-ontwikkeling-model, dus van wat ik hier als 'adequaat' wens te bestempelen, mag, bepaald als het wordt door wat de beste inzichten uit elke periode kunnen worden genoemd, binnen bepaalde marges variëren. En of die variatie over de wat langere termijn gezien systematisch blijkt te zijn geweest, of geworden is, en dus wellicht allengs meer of minder realistisch werd – en in het bijzonder: of het verschil met de pro-domo-opvattingen groter of juist kleiner werd? – dat zijn vragen die alleen achteraf, en tenminste pas na enige perioden, kunnen worden beantwoord.

Het pro-domo-standpunt daarentegen vertoont aanzienlijk minder beweging, of misschien wel géén, want wellicht reflecteert het in zijn kern wel iets van een oerdrift in het menselijk handelen door de eeuwen heen. De kenmerkende opvattingen van dit model zijn in tabel 1.2 wel toegespitst op de actualiteit van de behandelde onderwerpen in de aangegeven jaren zestig, ze-

³⁰) Twee eilanden: Curaçao en Sint Maarten, gingen toen akkoord met de status van 'autonoom land' binnen het Koninkrijk der Nederlanden (wat Aruba al in 1986 verwierf met zijn 'status aparte') en drie eilanden: Bonaire, Sint Eustatius en Saba, verkozen de status van 'bijzondere gemeente' als onderdeel van Nederlandse staatsbestel.

ventig en tachtig. Dat er, althans naar mijn indruk, relatief weinig beweging in te signaleren is, is misschien wel een gevolg van het feit dat het in aanleg is terug te voeren tot algemeen menselijke drijfveren uit het verleden. In elk geval heeft het pro-domo-standpunt diepere historische wortels dan het pro-ontwikkeling-model, dat in sterke mate werd gevoed door de kort na de tweede wereldoorlog ontstane opinies over wat een goed regeringsbeleid op internationaal gebied leek te moeten worden. Het eigenbelang regeerde weliswaar ook toen alom, ook in de geleidelijke (weder)opbouw van het naoorlogse Nederlandse overheidsbeleid in die jaren. Maar zó eenzijdig en consequent als ik dat heb uitgewerkt voor de beleidsvisies en -standpunten van het pro-domo model, als geïllustreerd aan de linkerkant van tabel 1.2, heeft dit model bij mijn weten niet bestaan in de realiteit (al heeft het regeringsbeleid voorafgaand aan de Indonesische onafhankelijkheid er wel enkele trekken van vertoond). Misschien zou men zeer ver terug moeten gaan tot wat wordt aangeduid als primitieve samenlevingen, waarin uit pure overlevingsbehoefte psychologisch geen ander menselijk handelingsmotief kan hebben overleefd dan het volledig zelfzuchtige. Maar zelfs dat moet op bepaalde punten wel betwijfeld worden: de mensengroep die wist te overleven was naar alle waarschijnlijkheid toch meer een sociaal en zich lerend opstellend individu dan een woeste wilde die alleen door oerdriften werd bewogen.³¹

Hoe dan ook, in de periode na de tweede wereldoorlog (inclusief de Indonesische dekolonisatie) tot en met (ruwweg) 1985, is er onder de Nederlandse politieke partijen in elk geval geen geweest die zoiets als het pro-domo-standpunt officieel beleden heeft – hoewel: na de oorlogshandelingen onethische en puur egoïstische standpunten als deze wel gecamoufleerd hebben voortbestaan. Maar recenter is er wel iets veranderd in het publieke denken na de in dit boek belichte episode. Weliswaar was de meerderheid van de belangrijkste politieke partijen bij de verkiezingen van de Tweede Kamer van maart 2017 nog wel voor verhoging of handhaving van de ontwikkelingshulp; één partij slechts wilde toen een volledige stop en twee andere schrapten alles behalve de noodhulp.³² Volkskrantcolumnist, Peter de Waard, had het dus mis toen hij stelde dat politieke partijen er, op één na, allemaal over zwegen. Maar zijn vraag of de Derde Wereld intussen het ‘nieuwe taboe’ was geworden, gaf misschien wel iets weer van de stemming die de campagnes beheerste (*de Volkskrant* 7 maart 2017).

Openlijk ‘beledigen’ is een belangrijk onderdeel van elk beleid – hoe betekenisvol verborgen doeleinden ook kunnen zijn. Zoals we nog zullen zien, werd in alle kabinetten na de tweede wereldoorlog tot en met 1981, iets van het pro-ontwikkeling-uitgangspunt officieel als leidraad genomen, zij het wel met gradaties en zeker ook niet altijd met dezelfde probleemdefinitie als die van dit model. Toch zullen we ook nog veel van de pro-domo-standpunten terugzien in de volgende hoofdstukken.

Alvorens verder toe te lichten hoe we dat zullen proberen vast te stellen, moet echter nog even worden teruggekeerd naar het onzekerheidsprobleem dat ik in paragraaf 1.1 heb besproken. Om het maar meteen onverbloemd te zeggen: ik *noem* het pro-ontwikkeling-model wel het volledig op het ontwikkelingsdoel georiënteerde model, maar ik zou *niet* durven beweren dat het aan dit doel *meer* of *beter* bijdraagt dan het pro-domo-model. Dat is misschien wel een verrassende bewering, maar ik verdedig die hier toch, want er is in de laatste vijftig jaar wel een en ander sterk veranderd in de wereld. Met name is er sinds het laatste kwart van de vorige eeuw economisch en politiek zelfs een enorme vooruitgang geboekt in grote delen van de wereld, inclusief een

³¹⁾ In Centraal-Azië, waar volgens Peter Frankopan de eerste steden en rijken vorm kregen, zou het grootste van alle: het Perzische rijk, hebben uitgeblonken door zijn openheid en bereidheid ideeën en gebruiken van andere volken over te nemen (Frankopan 2016, p. 1-2).

³²⁾ Volgens de programmawijzer van de NRC van 8 maart 2017, die vijftien politieke partijen vergeleek. De absolute tegenstander was de PVV van Wilders, en de gematigde opposanten waren de VVD en een afsplitsing van Wilders. Een vierde partij, die over de hulp geen standpunt had, mag volgens mij eveneens bij de tegenstanders worden meegeteld

opmerkelijke verkleining van de inkomensverschillen tussen landen (cijfers daarover volgen in hoofdstuk 6, waar ik in paragraaf 6.2 de toenemende differentiatie in de Derde Wereld bespreek).³³ De vooruitgang betreft niet alle arme landen, maar omvat wel de grootste met de hoogste bevolkingsaantallen (Deaton 2013, p. 21).

Men zou zich dus kunnen afvragen in welke mate deze vooruitgang mede te danken is aan de ontwikkelingshulp en de andere door het pro-ontwikkeling-denken bepleite structurele aanpak op het bredere terrein van politiek en economie. Dat valt echter lelijk tegen. Er zijn onder de snelle groeiers in de Derde Wereld wel landen die in bepaalde perioden goed hebben geprofiteerd van ontwikkelingshulp en investeringskapitaal uit rijke industrielanden. Sommige van deze landen zijn echter tegelijkertijd zwaar geplaagd door protectionistische importbeleid en andere negatieve maatregelen van diezelfde rijke landen. Van de door de groep van ontwikkelingslanden (de Groep van 77) geëiste maatregelen was aan het einde van de periode-De Koning echter internationaal nog weinig tot niets terechtgekomen; en dat is in de decennia daarna niet beter geworden: de structurele ontwikkelingssamenwerking kwam eigenlijk niet van de grond, en de hulpverlening werd ook steeds selectiever, maar niet altijd op de juiste manier,³⁴ terwijl zij wel stevig achteruitging als percentage van het nationaal inkomen van de rijke landen. De Koude Oorlog liep weliswaar af, maar terroristisch geweld en staatsterreur namen op vele plaatsen toe.

Deze globale feiten in ogenschouw nemend moet de conclusie wel zijn, dat de vooruitgang die wél mogelijk is gebleken meer is toe te schrijven aan de eigen inspanningen van de betreffende ontwikkelingslanden en de kansen die zij wisten te grijpen in de globaliserende wereld van de laatste 60-70 jaar, dan aan wat het pro-ontwikkelingsdenken propageerde.

Moet of kan deze conclusie echter ook leiden tot een positiever oordeel over het pro-domo-standpunt dan ik in het voorgaande heb gesuggereerd? Dit model streeft weliswaar niets na wat het pro-ontwikkeling-model aanbeveelt, maar het is niet per se tegen ontwikkeling en emancipatie gekant; het doet daar alleen niets voor omdat het uitsluitend georiënteerd is op het eigenbelang, en dan vooral dat van de korte termijn. Betekent de afwezigheid van expliciete pro-ontwikkeling-motieven en maatregelen van het pro-domo-model dat dit model desondanks beter werkt voor landen die het heft in eigen hand nemen door het vergroten van het vertrouwen op eigen kunnen van de daar wonende mensen?

Dat is wel wat lastiger te bewijzen dan de hierboven verrassend genoemde bewering – die in hoge mate berust op een bepaalde *framing* van de statistische gegevens. Kan er in de afgelopen decennia sprake zijn geweest van iets dat lijkt op het interessante proces dat Bordewijks roman (waarnaar ik verwees in voetnoot 16 hierboven) beschrijft? De hoofdpersoon, Katadreuffe, wordt geprikkeld tot grote weerbaarheid en verzet – niet ondanks, maar eerder dankzij zijn vaders genadeloze tegenwerking. Vergrote weerbaarheid is natuurlijk een belangrijk ingrediënt in elke emancipatie, vooral ook omdat die zichzelf versterkende gevolgen kan hebben. Maar de analogie gaat wellicht toch niet helemaal op. Als bij Katadreuffe die weerbaarheid niet al in statu nascendi aanwezig was in zijn erfelijke aanleg, zou diens latere volharding dan ook zijn gevolgd? En was zijn vader, Dreverhagen, wel net zo onverschillig als van de rijke landen wordt verondersteld in het pro-domo-model?³⁵ Men kan zich wel afvragen of het in woord en daad menslievende beleid

³³) Angus Deaton (Nobelprijswinnaar voor economie in 2015) spreekt in dit verband van: *The Great Escape*, een these die door historici voorzien is van het label ‘The Great Divergence’ (die zich al eerder voltrok; voor een discussie daarover en met speciale aandacht voor Nederland, zie Davids & ’t Hart, red. 2011, passim). Deaton laat niet alleen zien welke enorme sprongen vooruit zijn gemaakt in de laatste 250 jaar, maar ook hoe armoede en ongelijkheid er tegelijkertijd mee gepaard zijn gegaan. Hij zet ook uiteen hoe welvaart, welzijn, gezondheid en geluk onderling kunnen samenhangen, en dat op de belangrijke weg naar verbetering het aanpakken van disfunctionele instituties, slecht bestuur, en ‘toxic politics’ geen eenvoudige zaak is; bij voorbeeld: het geven van geld aan parasitaire regeringen zal de armoede eerder verlengen dan opheffen (vrij naar Deatons omineuze zinnen op p. 273-274 van zijn boek uit 2013).

³⁴) Zie bijvoorbeeld de woorden van Deaton (2013) in het slot van voetnoot 33.

³⁵) Het is, bijvoorbeeld, wel de vraag of de Dreverhagen uit Bordewijks roman mag worden toegedicht wat ik de

van het pro-ontwikkeling-model, mits consequent gepraktiseerd, die weerbaarheid wel voldoende zal bevorderen, en dit in elk geval méér doet dan een beleid dat in alle opzichten het tegenovergestelde vertegenwoordigt. Maar het past wel beter in het pro-ontwikkeling-denken om ook op de noodzakelijke weerbaarheid te letten en die waar mogelijk te versterken; en dit model zal ook waarschuwen voor het gevaar van hulpverslaving en dit waar nodig trachten te vermijden. En dat lijken zorgen die het pro-domo-model typisch mist.

Echter, bij alle fundamentele onwetendheid op dit punt vermoed ik toch dat er niet zo veel Katadreuffes zullen zijn – onder de landen misschien al net zo min als onder de mensen, en vooral onder het precariaat in de Derde Wereld wel het minst! En dat is één van de redenen waarom ik, als ik de politieke keuze maak, nog altijd voor de pro-ontwikkeling-opstelling kies.

Het is hier niet de plaats om politieke visies te etaleren – maar ik meen wel duidelijk te moeten zijn over de waarde-oordelen die in dit boek onvermijdelijk zullen meespelen. Daarom kortheidshalve nog even het volgende. Het eerste punt, het beperkte aantal, misschien zelfs wel de zeldzaamheid, van de landen die in staat en geneigd zijn tot een Katadreuffe-achtige respons, is mijns inziens de risicofactor van het pro-domo-model. Dat zal voor de aanhangers van dit model weinig uitmaken, maar voor diegenen die alleen maar denken dat, afgezien van het onverschilligheidsuitgangspunt, dit model toch wel iets goeds propageert, is er reden wel wat langer stil te staan bij de verdere merites van dit model. Over die beleidsideeën hoeven we wellicht niet te twisten; als zij reële punten bevatten, moeten die in het pro-ontwikkeling-pleidooi worden overgenomen.

Maar ook als er meer landen zijn die uiteindelijk wel een Katadreuffe-respons in zich hebben, het echte risico is dat die in menig arm en kwetsbaar ontwikkelingsland waarschijnlijk lang op zich zal laten wachten, en dan nog slechts langzaam zal doorsijpelen naar de onderste lagen van de samenleving, en dus veel mensenlevens kan kosten.

Alleen al gezien dit risico rijst er bij dit pro-domo-model immers onmiddellijk de vraag wat het in petto heeft voor een aantal ontwikkelingslanden: bijvoorbeeld

- landen met weinig natuurlijke hulpbronnen en een bar klimaat, en/of
- een laag niveau van technische ontwikkeling en weinig algemene scholing, of
- die vaak getroffen worden door vluchtelingenstromen en oorlogsgeweld binnenslands of uit buurlanden,
- of te lijden hebben van natuurrampen of andere onomkeerbare of niet te voorkomen tegenslagen ...?

Kortom, *de gemarginaliseerden en de pechvogels* in de wereld, moeten die aan hun lot worden overgelaten?

De uit het pro-domo-model opklinkende Dreverhaven heeft daar uiteraard maling aan. Maar ik vind het een onethisch en onverantwoord hard standpunt, zelfs als men durft te gokken op de uiteindelijke goede afloop ervan op de lange termijn – waarbij uiteraard nog maar moet worden afgewacht of die echt duurzaam zal zijn en nooit meer in zijn tegendeel zal verkeren.

Echter, degenen die hun politieke visie niet door ethiek willen laten meebepalen mogen zich

typische aanhanger van het pro-domo-model toedicht. Was hij, in plaats van onverschillig, ten aanzien van zijn zoon niet juist zeer overwogen bezig met het vergroten van diens toekomstkansen? Wilde hij hem niet welbewust weerbaar en hoger opgeleid maken door hem (gedoseerd) tegen te werken? (Vestdijk zag 'liefde' als een van de drie motieven van Dreverhagen, maar W.F.Hermans geloofde daar niets van – aldus Tonny van Wissen in het nawoord bij de heruitgave van dit boek in de Grote Lijsterreeks van Wolters-Noordhoff, 1992, p. 249.) Misschien was Katadreuffes moeder, die in pure hardheid niet onderdeed voor haar ex-minnaar, en zich ook tegenover haar zoon weinig zachtzinnig toonde, wel de belangrijkste vormgeefster van zijn karakter.

ook nog iets anders afvragen: is de meedogenloosheid van dit model niet eveneens politiek risikant? Is dit model geen typisch voorbeeld van korte-termijn-denken, en sluit het niet welbewust de ogen voor de mogelijkheid dat de achterblijvers zich vroeg of laat gaan organiseren en dan alleen hun recht kunnen proberen te verkrijgen door nog harder te zijn dan de oppermachtigen, met als enige keuze die desnoods met geweld te verdrijven? En is het dan gedaan met het ontwikkelingsvraagstuk – en gezien dit risico meteen ook met de wereld als geheel?³⁶

Onderzoeksopzet

Met bovenstaand politiek *statement* speel ik slechts open kaart over (een deel van) mijn eigen waarden en motieven. Dat ik het pro-ontwikkeling-model prefereer is echter verder niet van belang. In dit boek wordt dit model namelijk slechts gehanteerd als een hypothese. Die luidt:

Stel dat het maximum aan beleidsadequaatheid overeenkomt met het pro-ontwikkeling-model, hoe adequaat en consequent was dan de Nederlandse regering in de jaren dat er ministers of staatssecretarissen voor ontwikkelingssamenwerking in functie waren?

Deze vraag, en de hieronder geformuleerde onderzoeksvragen die vijf van de thema's uit tabel 1.1 samenvatten, zullen mijn leidraad zijn bij het historisch onderzoek naar het Nederlandse ministerschap voor ontwikkelingssamenwerking in de jaren 1965-1981; met de ministers Bot, Udink, Boertien, Pronk en De Koning als beleidsverantwoordelijken in elk van hun perioden.

De beperking tot deze vijf ministers is voornamelijk ingegeven door de praktische overweging dat ik met vijf ministers de handen meer dan vol had. Deze afperking is echter ook methodologisch te rechtvaardigen: de eerste drie ministers representeren de eerste opbouwfase van dit ministerschap; Bot, Udink en Boertien kregen de OS-functie alle drie toegeworpen zonder dat zij zelf reeds ervaring hadden met dit terrein (Bot wellicht enigszins uitgezonderd), en zonder dat zij beschikten over bijzondere kennis van de problematiek. Met Pronk trad weliswaar de in leeftijd jongste minister aan, maar deze had zich in de jaren daarvoor wel reeds uitgebreid verdiept in de problematiek van de ontwikkelingslanden; hij was een specialist op dit terrein. Naast reizen in de Derde Wereld was hij tegelijkertijd politieke activist in Kerkelijke organisaties en in de Derde Wereldbeweging, en wetenschappelijk medewerker in Rotterdam aan wat later de Erasmus Universiteit zou worden. Bij deze laatste was Pronk leerling en assistent van professor Jan Tinbergen, de nestor van het vakgebied; en hij trad op via het daaraan verbonden Nederlands Economisch Instituut (NEI) onder andere als deelnemer aan de eerste wetenschappelijke evaluatie van het ontwikkelingshulpbeleid van de Nederlandse regering onder leiding van de Tilburgse hoogle-

³⁶⁾ Voor de volledigheid is het goed te expliciteren dat ook het pro-ontwikkeling-model risico's aanvaardt: het toepassen van een politiek van naastenliefde, solidariteit en vredelievendheid vereist veel moed en stelt hoge eisen aan de uitvoering, zoals Mahatma Gandhi heeft voorgehouden en -geleefd. Het is ook iets dat president Obama tevergeefs in praktijk heeft proberen te brengen. Ontwikkelingshulp is een uniek instrument omdat het gericht kan worden ingezet voor gewenste zaken. Maar het is tegelijkertijd ontzettend kwetsbaar voor misbruik en kortzichtigheid: er gaat eenvoudig zó veel geld in om, dat het welhaast mis *moet* gaan – geld dat relatief gemakkelijk beschikbaar komt en dat een zodanig aura van goedheid en noodwendigheid om zich heen heeft hangen, dat de neiging om er kritisch mee om te gaan van nature zwak is! En, ten slotte, dat misgaan betreft ook de neiging van de ontvangers van de hulp om dit als een recht te beschouwen waar tegenover geen plichten staan, of waardoor eigen inspanningen worden verwaarloosd. Landen kunnen daardoor afhankelijk worden van hulp, zo niet daaraan verslaafd raken – maar het is goed om bij het begrip 'hulpverslaving' ook te denken aan de zelfoverschatting en kritiekloze geefverslaafdheid van sommige donoren.

Zijn deze riskante trekken van het pro-ontwikkeling-denken te vermijden? Dat is de vraag. In elk geval kan stoppen met hulp geen remedie zijn als men moet vrezen dat zonder hulp de gemarginaliseerden en de pechvogels nog slechter af zijn. De oplossing zal dus meer moeten liggen in het vinden van betere methoden van hulpverlening en deze in te passen in een op emancipatie gerichte structurele ontwikkelingssamenwerking.

raar dr. Leon H. Janssen sj.

De laatste van de vijf ministers, De Koning, voorheen werkzaam in de agrarische sector, was wel actief als bestuurslid van enige particuliere ontwikkelingsorganisaties, voordat hij aantrad als OS-minister. Maar De Koning koos expliciet voor voortzetting van het beleid van Pronk, waarbij hij dit waar nodig of mogelijk op zijn eigen manier wilde verbeteren. Daardoor vormde de benadering van deze twee ministers een onmiskenbare continuïteit met een verregaand gelijke gezindheid in doelstellingen en uitvoering. De onderzochte periode van 16-17 jaar stond met het beleid van deze vijf ministers duidelijk in het teken van het pro-ontwikkeling model, met kleine variaties en licht wisselende accenten. In zekere zin kan ook het beleid van De Konings opvolger, Kees van Dijk (eveneens van het CDA), daar eveneens toe worden gerekend, zij het dat deze wel op enige punten brak met de ideeën van zijn voorganger. Omdat die punten een afstand markeerden met wat De Koning kenmerkte, behandel ik Van Dijk als een transitiefiguur in bepaalde delen van het hoofdstuk over De Koning. Hiermee kwam een door het pro-ontwikkeling-model getinte beleidsperiode tot afronding. Met mevrouw Eegje Schoo, van de VVD, ontstond hierna in verschillende opzichten een nieuw tijdvak van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid.

Ik zal de centrale vraag naar de adequaatheid van deze vijf ministerschappen overigens niet voor alle dertien in tabel 1.1 onderscheiden beleidsonderdelen in dezelfde mate van gedetailleerdheid onderzoeken. De verschillen tussen het *pro-ontwikkeling* en het *pro-domo*-model zijn, zoals eerder betoogd, niet bij alle onderdelen en bij alle vijf de ministers even belangrijk en karakteristiek. Ik zal daarom selectief te werk gaan en mij in elke ministersperiode beperken tot die onderwerpen en beleidsonderdelen die in dat tijdvak behoorden tot de meest karakteristieke.³⁷

Wel zal ik aan het slot van elke periode de beoordeling van de gevonden mate van adequaatheid in elke kabinetsperiode inrichten aan de hand van de volgende vijf identieke groepen van nadere onderzoeksvragen (met titels die laten zien dat wel alle beleidsonderdelen van rubriek 1 in tabel 1.1 aan de orde komen, maar van de rubrieken 2 en 3 alleen die onderdelen die voor elke periode het meest relevant zijn):

Nadere onderzoeksvragen voor elk ministershoofdstuk:

Hoe adequaat en zorgvuldig was in elke periode het kabinetsbeleid ten aanzien van:

- 1. Probleemdefinitie en motivering:** Werd het ontwikkelingsvraagstuk gezien als een politiek belangrijk, of zelfs het belangrijkste, onderwerp van regeringsaandacht? Werd naast de landentegenstelling ook de ongelijkheidsproblematiek binnen ontwikkelingslanden tot onderwerp van beleid gemaakt, en aldus de emancipatie van landen en mensen in samenhang centraal gesteld?
- 2. Bewindspersoon en bevoegdheden:** Werd ontwikkelingssamenwerking opgevat als een bijzondere missie van het kabinet als geheel, en werd daarvoor een speciale minister benoemd met eerste verantwoordelijkheid voor alle zaken betreffende ontwikkelingslanden en ontwikkelingssamenwerking? Werd deze minister voorzien van adequate bevoegdheden en kon hij beschikken over een adequaat uitvoerend apparaat?

³⁷⁾ Daar was overigens ook een praktische reden voor: na een proefonderzoek van de eerste twee ministers: Bot en Udink, bleek dat een analyse van alle dertien beleidsonderdelen in de vijf voorgenomen ministersperioden een te veel tijd vergend karwei voor één persoon zou worden.

3. **Voorlichting en publieksopvoeding:** Werde de voorlichting over het eigen beleid ingebed in een algemeen streven naar verhoogde steun voor en betrokkenheid van de Nederlandse bevolking bij de problemen van ontwikkelingslanden? Werde daarbij ook ingegaan op tekortkomingen van het eigen beleid en dat van andere landen, en waar mogelijk en zinvol samengewerkt met particuliere organisaties in eigen land en elders, en met relevante andere overheden en internationale instellingen?
4. **Omvang en kwaliteit van de hulp:** Werden de bestaande internationale afspraken over de na te streven omvang en kwaliteit van de overheidshulp adequaat nageleefd, of overtroffen, en werd naleving daarvan door andere landen bepleit door Nederland? Zaten er in de OS-begroting en in andere presentaties geen posten of bedragen die de werkelijke omvang van de bijdrage vertekenden? Werde ook effectief gepoogd de hulp maximaal ten goede te laten komen aan de vermindering van armoede en onrecht in ontwikkelingslanden?
5. **Opstelling en beleid in het internationale overleg:** Gedroeg Nederland zich overtuigend als een constructief pleitbezorger pro-ontwikkelingslanden en de armste groepen in die landen in alle fora die voor de structurele ontwikkelingssamenwerking van belang waren, en wist het daarbij steun te verwerven van gelijkgezinde en andere landen? Voerde de regering de daarvoor noodzakelijke maatregelen tijdig en adequaat door in het eigen beleid?

De vraag hoe adequaat en zorgvuldig het Nederlandse kabinetsbeleid op deze punten was in de periode 1965-'81 kan per vragenstel een variatie aan antwoorden opleveren liggend tussen de uitersten: volledig pro-ontwikkeling of volledig pro-domo. Erg exact zijn deze graden van overeenstemming niet aan te geven. Het gaat hier meer om globale oordelen, en, zoals al eerder gezegd, om de waarneming of het beleid in de loop van de tijd systematisch meer in de ene dan in de andere richting ging, of juist wisselend verliep.

De genoemde nadere onderzoeksvragen betreffen uitsluitend de activiteiten van de Nederlandse overheid: wat zij *wilde*, wat zij *deed*, en of zij in beide opzichten *serieus* en *adequaat* bezig was in de zin van het geponeerde pro-ontwikkeling-model. Het optreden van deze overheid kan echter niet in isolement worden beschouwd. Wat zij vond en wat zij op dit gebied deed stond zelden geheel op zichzelf; het kwam meestal tot stand in reactie op wat er uit de omgeving – zowel binnen de eigen samenleving als in en vanuit het buitenland – op haar af kwam. Ik zal daarom bij de meeste onderdelen nagaan of en in hoeverre het doen en laten van de Nederlandse regering een respons was op impulsen vanuit de eigen samenleving en/of op ontwikkelingen in en aandrang vanuit het buitenland.

Ik zal dit laatste ook doen in het hierna komende hoofdstuk, dat de belangrijkste elementen uit de voorgeschiedenis behandelt, globaal beginnend na de tweede wereldoorlog en lopend tot aan de komst van de eerste OS-minister. Daarin zal ook blijken dat na de eerste impulsen, die uit het buitenland kwamen, onder ander uit de nog jonge Verenigde Naties, reeds in de jaren vijftig van de vorige eeuw groepen in de Nederlandse samenleving druk uitoefenden op de overheid via inzamelingsacties, publieksmanifestaties en in geschrifte, en door zelf met daadwerkelijke hulpverlening aan ontwikkelingslanden te beginnen. Dit leidde tot initiatieven en programma-onderdelen bij de overheid die nog tot in de eenëntwintigste eeuw een rol zouden blijven spelen.

Het onderzoek naar de inhoud en praktijk van het overheidsbeleid voor ontwikkelingssamenwerking start ik echter pas met de benoeming van de eerste minister zonder portefeuille met deze taakopdracht. Om verschillende redenen pretendeert deze studie echter niet de geschiedenis

van de officiële Nederlandse ontwikkelingssamenwerking weer te geven.³⁸ Wat ik wèl hoop te bieden is een historische studie van de jaren 1965-'81, geleid door een beperkte vraagstelling, maar wel een die zowel de ontwikkelingshulp van de Nederlandse overheid als haar beleid ten behoeve van de structurele ontwikkelingssamenwerking omvat. En dit onderzoek wordt ingeleid met een beknopte schets van de voorgeschiedenis, beginnend rond de tweede wereldoorlog over de initiatieven en achtergronden die het ministersbeleid vanaf 1965 mede vorm zouden geven.

Bronnen

Voor veel van de vragen over het echte doen en laten van de Nederlandse overheid op het terrein van de ontwikkelingssamenwerking zijn geen schriftelijke bronnen voorhanden zijn – althans geen goede en gepubliceerde. Interessant is echter dat in 2002, toen ik al met het proefonderzoek bezig was, het *Instituut voor Nederlandse Geschiedenis (ING)* in Den Haag begon met de publicatie van een serie ‘bronnenuitgaven’ betreffende de ‘Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking’ – zoals de titel luidde (maar ook hier werd weer hoofdzakelijk gedoeld op het overheidsbeleid ten aanzien daarvan).³⁹ In deze serie wordt, eveneens in opdracht van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, niet-gepubliceerd materiaal opgenomen, dat een beeld geeft van ‘de beleidsprocessen op het niveau van de rijksoverheid.’⁴⁰ Dit omvat memo- en briefwisselingen binnen en tussen enkele ministeries (voornamelijk Algemene Zaken, Buitenlandse Zaken, en Economische Zaken) en met Nederlandse ambassades in het buitenland, notulen of notulenfragmenten van een aantal ministerraadsvergaderingen en intra- en interdepartementale ambtelijke besprekingen, ontwerp teksten van later gepubliceerde nota’s, andere notities, en (soms onthullende) citaten van handgeschreven kanttekeningen die enkele ontvangers op de stukken hebben gemaakt (die door de ING-redacteuren/bezorgers zijn verwerkt in hun voetnoten met achtergrondinformatie over de aan de orde zijnde problematiek). Het aantal ministeries is beperkt, de ING-leidraad valt niet samen met de mijne, en de selectie is streng (circa 1,5 procent van wat werd aangetroffen in de, overigens incomplete, archieven, zo is mij meegedeeld; terwijl de verschenen delen gezamenlijk toch niet minder dan bijna 6.000 dichtbedrukte bladzijden tellen).

Desondanks leverde deze bron mij essentieel materiaal dat ik anders niet of nauwelijks via eigen archiefonderzoek onder ogen had kunnen krijgen – in theorie althans, want in mijn eentje zou ik zelfs die 1,5 procent van het ING niet hebben gevonden. En daar is nog bijgekomen dat de ING-teamleider, Dr. Marc Dierikx, en enkelen van zijn redacteuren steeds bereid waren mij te helpen bij leemten in het materiaal, voorlopige teksten ter beschikking stelden toen hun boe-

³⁸) Een pretentie die het boek van Nekkers & Malcontent (red., 1999) blijkens zijn titel wèl had (zelfs voor een langere periode: 1949-1999). Maar het maakte die allesbehalve waar. Mijn kanttekeningen bij enkele van de beschouwingen in dit boek, dat in opdracht van de OS-minister werd geschreven, zullen verderop volgen. Hier noem ik alleen de verwijten dat de redacteuren en auteurs van dit boek menen te kunnen spreken van de ‘Nederlandse’ ontwikkelingssamenwerking, en het bijna uitsluitend hebben over activiteiten van de *overheid* op dit gebied. Voorts hebben zij nauwelijks gekeken naar het beleid buiten de samenwerking in enge zin: de ontwikkelingshulp, en niet naar wat ik hier de structurele ontwikkelingssamenwerking noem: het totaal van de handel met en de andere kapitaalstromen naar ontwikkelingslanden, inclusief de monetaire en vervoersproblematiek, en een reeks van niet-economische relaties tussen deze landen en Nederland. Voor goede aanvullingen en andere kritieken op dit boek, zie Schulpen, red.(2001).

³⁹) Hoewel dit ING in 2011 zijn naam officieel veranderde in ‘*Huygens Instituut voor Nederlandse Geschiedenis*’ zal ik ernaar blijven verwijzen met de eerdere naam en afkorting, omdat die als zodanig ook op en in de uitgegeven boeken worden gebruikt.

⁴⁰) Aldus de ‘verantwoording’ in het begin van het eerste deel, dat betrekking heeft op de periode 1949-1963 (Dierikx et al., red., 2002, p. vii). De vijf volgende delen die sinds 2003 zijn verschenen (Dierikx et al., red., 2003, 2005a, 2005b, 2007 en 2009), bestrijken gezamenlijk de periode 1964-1989 (met staatssecretaris Diepenhorst en de ministers zonder portefeuille Bot, Udink, Boertien, Pronk, De Koning/Van Dijk en Schoo/Bukman).

ken nog moesten verschijnen, en mij toegang gaven tot hun database waarin ook het geselecteerde, maar niet in de boeken opgenomen, overige materiaal zit.⁴¹ Zonder deze bronnenpublicatie had ik voor tal van analyses en kanttekeningen in dit boek niet kunnen beschikken over het bewijsmateriaal waarnaar ik in de komende hoofdstukken vele malen verwijs. Daarnaast heb ik gebruik gemaakt van gespecialiseerde literatuur, Kamerstukken,⁴² ministeriële uitgaven, kranten en tijdschriften, en andere in schriftelijke vorm gedocumenteerde feiten en meningen. Ook kon ik beschikken over mondelinge informatie van twee van de oud-ministers voor Ontwikkelingssamenwerking (Udink en Pronk)⁴³ en enkele andere bewindslieden en parlementsleden die ik van bepaalde ontmoetingen kende. Vele van de destijds of nog steeds op de verschillende ministeries werkzame ambtenaren, en andere bij internationale organisaties en elders werkzame deskundigen, waren eveneens bereid mij telefonisch of per email deelgenoot te maken van hun persoonlijke herinneringen en meningen; enkelen (waaronder Ynto de Wit, Kees Lagerberg, Frans Bieckmann, Dick Bol, Jone Bos, Ferdinand van Dam, Will Erath, Jan van Ettinger, Bob Everts, Bas de Gaay Fortman, Catrinus Jepma, Jan Jaap Klein Rensink, Leo van Maare, Frans Peters, Godert Posthumus, Ton Schutte, C. van der Tak, Lodewijk van Ulden, en Paul de Waart) mocht ik door de jaren heen zelfs vele malen raadplegen voor achtergrondinformatie en over zaken waarvoor ik niet uit andere bron kon putten; Mom Wellenstein, Max Damme en Wim Donck stuurden mij uitgebreide stukken of uiteenzettingen over kwesties waarbij zij zelf betrokken waren, en de eerste en de laatste gaven mij ook commentaar op voorlopig gefinaliseerde tekstfragmenten; ex-DGIS Lodewijk van Gorkom gaf mij gedeelten van zijn memoires voor publicatie ter inzage, en een latere ex-DGIS, Rob van Schaik, stuurde mij zijn pre-advies over de oliecrisis en de Noord-Zuid verhoudingen voor de Vereniging voor de Staathuishoudkunde in 1976 en was vele jaren mijn vraagbaak over de vele onderdelen van het beleid waarbij hij betrokken was; Paulien van den Tempel stelde mij haar persoonlijke archief ter beschikking; Nico Schrijver en Dirk Kolff stimuleerden mij in de beginfasen van het onderzoek met waardevolle adviezen, en Ton Waarts en Jan Vingerhoets fungeerden in de recente jaren als meezeer en meticuleuze kanttekenaars van concepthoofdstukken en proefversies van de tekst. Dit laatste deed ook mevrouw Dr. Marjolein 't Hart, bijzonder hoogleraar Geschiedenis van Staatsvorming in Mondiaal Perspectief aan de Vrije Universiteit Amsterdam en Senior Onderzoeker van het Huygens Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, die in de recente jaren optrad als speciaal begeleider van het onderzoek.

Hoewel vele informanten intussen zijn overleden, dank ik hen en de anderen zeer voor hun gewaardeerde hulp. (Voor de details van hun commentaren, en de namen van de nog niet vermelde andere geraadpleegden, verwijs ik naar de voetnoten in de volgende hoofdstukken.)

Inhoud

De eerste OS-minister, Bot, trad aan in april 1965. Hij was voorafgegaan door een staatssecretaris, Dr I.N.Th. Diepenhorst (CHU), die in functie was vanaf november 1963. Maar het begin van de ontwikkelingshulp van de Nederlandse overheid dateert van veel eerder: men vierde het besluit van het kabinet-Drees/Van Schaijk in oktober 1949 om f. 1,5 mln. bij te dragen aan een

⁴¹) Ik ben hen dan ook zeer erkentelijk voor deze genereus verleende steun.

⁴²) De beschikbaarheid van www.statengeneraaldigitaal.nl biedt sedert enige jaren onbelemmerd toegang tot de kleinste details. In de eerdere jaren ondervond ik echter welwillende bijstand van enkele stafleden van de afdeling Inlichtingen van het Nationaal Archief en van de Dienst Informatievoorziening van Tweede Kamer der Staten-Generaal.

⁴³) Udink stond mij (voor zijn overlijden in mei 2016) telefonisch en per email bij in enkele kwesties die ik in de betreffende hoofdstukken zal vermelden, en Pronk was zo vriendelijk mijn eerste concepttekst van het hoofdstuk over zijn eerste ministersperiode gedetailleerd van commentaar te voorzien, naast vele incidentele telefoongesprekken, en emails met hem.

toen uitgebreid VN-programma voor technische bijstand als het officiële begin.⁴⁴ Daarbij liet men echter de veel grotere bedragen buiten beschouwing die in die tijd naar de toenmalige Nederlandse koloniën en het net onafhankelijk geworden Indonesië gingen. Ook de voorwoord-schrijvers in Nekkers & Malcontent, red. (1999), minister E. Herfkens en Prof.dr D.A.Hellema, gaan van dezelfde fictie uit (respectievelijk p.7 en 9).⁴⁵

Er zijn dus vele jaren voorbij gegaan voordat het officiële Nederlandse ontwikkelingsbeleid de omvang en het politieke gewicht kreeg dat de benoeming van een speciale staatssecretaris of minister zonder portefeuille voor ontwikkelingssamenwerking opportuun maakte. Inzicht in wat voorafging is noodzakelijk om de gebeurtenissen in de latere ministersperioden beter te begrijpen en plaatsen. Daarom zal ik in hoofdstuk 2 eerst een selectie geven van elementen uit deze voorgeschiedenis, zowel van wat er op regerings- en parlamentsniveau was bedacht en werd gedaan, als van wat daarbuiten plaatsvond, in het buitenland (met name in de Verenigde Naties) en in Nederland (de eerste acties van particuliere zijde, leidend tot de oprichting van gespecialiseerde organisaties en samenwerkingsverbanden en, wat later, de komst van meer politiek gerichte actiegroepen en bewegingen). Daarna komt het echte onderzoek naar de inhoud en betekenis van het ontwikkelingsbeleid van de Nederlandse regering. In vijf hoofdstukken (3 tot en met 7), opgehangen aan het bewind van de achtereenvolgende ministers zonder portefeuille tussen 1965 en 1981, zal ik ingaan op de voornaamste gebeurtenissen en ontwikkelingen die hun positie in het kabinet en hun beleid betreffen. Aan het eind van elk hoofdstuk zal ik de hierboven geformuleerde vijf groepen van onderzoeksvragen proberen te beantwoorden die in elke periode de tot stand gekomen visies en beleidsresultaten samenvatten en evalueren. In het laatste hoofdstuk: het Nawoord, kom ik terug op enkele kwesties die in de afzonderlijke hoofdstukken minder aandacht konden krijgen en die een meeromvattend totaaloverzicht vereisen. Vanzelfsprekend kan ook een uitgebreid onderzoek van een relatief korte historische periode van ruwweg 40 jaar (de voorgeschiedenis meetellend) niet pretenderen belangwekkende aanknopingspunten te bieden voor een beleid dat past in later tijdsgewrichten. Enkele lessen lijken echter wel het doorgeven waard, zoals ook enige bespiegelingen over de al of niet blijvende betekenis van het pro-ontwikkeling-model als een specifieke typering voor het denken en beleidshandelen inzake het ontwikkelingsvraagstuk van een overheid als de Nederlandse (zie daarvoor de laatste vijf bladzijden van het Nawoord).

-O-O-O-

⁴⁴) Op 20 oktober 1999 werd de vijftigste verjaardag van dit besluit gevierd met een officiële conferentie in het Tropeninstituut, in aanwezigheid van koningin Beatrix, prins Claus en premier Kok, onder de titel: *'Fifty years of Dutch Development Cooperation'* (MinBuza 1999).

⁴⁵) In hoofdstuk 2 zal ik cijfers en bronnen geven van de werkelijke hulpbedragen in vier van de jaren tussen 1950 en 1965.

2 Elementen uit de voorgeschiedenis

1945-'65

Geschenken uit het buitenland zijn al zo oud als er relaties zijn tussen elites van verschillende volkeren – ze markeren vaak het begin van zulke relaties en beogen voornamelijk het belang van de gever te dienen. Maar hulp die de vooruitgang van het ontvangende land wil bevorderen, het veronderstelde hoofddoel van de naoorlogse ontwikkelingshulp, is van recentere datum – al zijn er auteurs die enkele heel vroege voorlopers weten te noemen.¹ Meer gangbaar is het om in bepaalde trekken van de Westerse imperialistische en koloniale politiek, met name in de messianistische drang tot verheffing en beschaving van primitieve volkeren, een eerdere vorm te zien van de moderne ontwikkelingshulp.² Inderdaad kan men, in navolging van Brookfield, de zogeheten ‘ethische politiek’, die volgde op de mislukking van de liberale politiek in het Nederlandse Indiëbeleid, en de ‘dual mandate’-idee in de Britse Afrika-politiek aanduiden als voorbeelden van ‘development thinking before “development” began’ (Brookfield, 1975, p. 2 en 13). Maar echt serieus ‘ontwikkelingsbeleid’ – in de zin van mijn toelichting in het vorige hoofdstuk – ontstond in beginsel pas veel later, al waren de ‘racial arrogance’ en ‘most crude hypocrisy’, die Brookfield met die vroegere pogingen associeert (idem, p. 13), na de Tweede Wereldoorlog nog lang niet verdwenen.³

Dit hoofdstuk behandelt de periode van rond deze oorlog tot aan het moment dat in Nederland de eerste minister voor ontwikkelingssamenwerking ten tonele verschijnt. Ik streef echter niet zozeer naar een historiografie van deze periode, als wel, in vervolg op hoofdstuk 1, naar een thematisch-chronologisch bespreking van enkele gebeurtenissen en ontwikkelingen in deze periode, die het begin vormden van, of bepalend zouden worden voor het beleid dat in de hierna volgende hoofdstukken aan de orde komt.

Deze historische schets begint echter wel met de cruciale transformatie die zich voor en tijdens de Tweede Wereldoorlog manifesteerde: veranderingen die al veel eerder waren begonnen, maar juist door deze oorlog in versneld tempo werden doorgezet.

¹) Bols eerste voorbeeld: de hulp van Phoenicië bij de bouw van Salomons tempel, is misschien nog niet zo geslaagd. Maar zijn tweede voorbeeld: de aanleg van bruggen en wegen door de Romeinen in door hen veroverde gebieden lijkt er al wat meer op (Bol 1978, p. 63). Vermeldenswaard is ook Ohlins voorbeeld: de VS die al meer dan honderd jaar voor de verschijning van zijn boek technische bijstand verleenden aan met name Zuid en Midden-Amerika, en daarbij doelstellingen hanteerden die even gemengd waren als die van moderne hulp-programma’s (Ohlin, 1966, p. 16). Bertholet ging zelfs zo ver dat hij sprak van ‘het eerste grote experiment van werkelijke ontwikkelingssamenwerking, dat de Jezuïeten in naam van Spanje tussen 1609 en 1768 in het huidige Paraguay tot stand brachten’ (1965, p. 54).

²) Al overdreef Van Dam toen hij meende al in 1974 van ‘honderd jaar ontwikkelingsvraagstuk’ te kunnen spreken alleen omdat ‘omstreeks 1870 (...) in Indonesië het cultuurstelsel is verlaten en is overgeschakeld op een liberale politiek’ die ‘mede het belang van de autochtone bevolking (...) op het oog’ had (Dam, 1974, p. 1108; voor kritische commentaren op dit en andere punten uit Van Dams betoog, zie Coppens, 1975, en Benthem van den Berg, 1975).

³) Waarschijnlijk heeft Breman gelijk als hij de Nederlandse ‘ethische politiek’ afwijst als ‘little more than lip-serverservice’, en de behandeling van plantage-arbeiders in de Buitengewesten, waarover zijn boek gaat, betitelt als ‘an adapted, modern form of slavery’ (1989, resp. p. XIII en XV). Terecht stelt hij ook, dat ‘the racist ideology which permeated colonial society’ niet verdween met de dekolonisatie in de latere jaren. Maar of dit ook impliceert, zoals Breman beweert, dat internationale ontwikkelingssamenwerking op basis van gelijkwaardigheid ‘continues to be a fiction’ (idem, p. XVI), is een van de vragen waarop dit boek een antwoord wil geven.

Twee historische omwentelingen markeren het ontstaan van het ontwikkelingsvraagstuk als een beleidsopgave voor regeringen: de industriële revolutie in Engeland in de 18^e en 19^e eeuw, die een einde maakte aan de idee dat armoede en ongelijkheid in de samenleving als door God of de natuur verordonneerde gegevenheden waren die het voor 'negen tiende' van de bevolking onmogelijk maakten hoop te koesteren op verandering en een beter leven (volgens een schatting van Edmund Burke, aangehaald door Nasar 2011, p. 9); en de Tweede Wereldoorlog, die dit zelfde uitzicht op verbeterde levensomstandigheden ook opende voor het grootste deel van de wereldbevolking. In wat later de 'ontwikkelingslanden' werden genoemd werd rond of kort na deze oorlog een snel groeiend aantal mensen zich ervan bewust dat koloniale overheersing en uitbuiting, en de soms al eerder voorkomende voedseltekorten, dodelijke ziekten en gebrekkige materiële voorzieningen, geen vanzelfsprekendheden waren waar men zich bij neer had te leggen. En hun verzet daartegen deed ook aan de andere kant van de na de eerste omwenteling gegroeide kloof tussen arme en rijke landen het besef ontstaan van medeverantwoordelijkheid voor de slechte omstandigheden in de koloniale en andere 'achtergebleven' gebieden, en daarmee van de morele opdracht om deze gebieden bij te staan met kennis, kapitaal en goederen.

Aldus ontstond in en na de Tweede Wereldoorlog het 'ontwikkelingsvraagstuk': vanouds bekende feitelijkheden die nu als een 'aan te pakken problematiek' werden erkend, met nieuwe uitdagingen aan de regeringen van zowel de meer als de minder ontwikkelde landen.⁴ De juridische grondslag van deze probleemdefiniëring werd gecodificeerd in het Handvest van de Verenigde Naties, dat op 26 juni 1945 in San Fransisco werd ondertekend door 51 landen; ongeveer de helft van deze landen rekende zich tot de 'minderontwikkelde' landen, zoals de toen gangbare term een tijdlang luidde.⁵ De bewoordingen die dit Handvest daarover in de Preamble en met name in de hoofdstukken I (doeleinden en beginselen) en IX (internationale economische en sociale samenwerking) gebruikte bleven weliswaar tamelijk globaal en hadden ook geen materieel verplichtend karakter. Maar men kan toch zeggen dat hiermee voor het eerst en op wereldwijde schaal de ernst van de ontwikkelingsproblematiek in de Derde Wereld en de noodzaak tot gerichte actie werden onderstreept – al duurde het nog enige jaren voordat die actie echt iets ging

⁴) Zoals Sylvia Nasar de queeste schildert van 'geniale economen' die vanaf het begin van de industriële revolutie in Engeland de speciale rol van de overheid ontdekten in het verkleinen en opheffen van voorheen als onveranderbaar beschouwde maatschappelijke ongelijkheid en armoede (Nasar 2011), zo analyseert H.W. Arndt de geschiedenis van het concept 'economic development as a policy objective in and for the "underdeveloped" countries of the world.' Dit werd een idee dat na de Tweede Wereldoorlog min of meer samenviel met de verheffing van 'economische groei' tot primair economisch beleidsdoel van overheden in de ontwikkelde landen (Arndt 1987, p.2). Terwijl Nasar de wortels blootlegt van de economische wetenschap als een op beleidsmogelijkheden gerichte analyse van maatschappelijke verschijnselen, schetst Arndt het tot ontwikkeling komen van een apart specialisme van diezelfde wetenschap, de ontwikkelingseconomie, dat zich als eerste richtte op de beleidsproblematiek van en in ontwikkelingslanden.

⁵) De basisideeën voor de nieuwe ordening na de Tweede Wereldoorlog waren reeds in 1941 door president Franklin Roosevelt geformuleerd in zijn beroemde 'Four Freedoms Speech'. Zij werden later in datzelfde jaar bevestigd in het door hem en de Britse premier Winston Churchill ondertekende Atlantic Charter, waarna door beide landen en de Sovjet-Unie en China (als de 'Grote Vier') en nog 22 andere landen (waaronder Nederland) de op 1 januari 1942 in Washington ondertekende 'Declaration of the United Nations' werd aanvaard. De oprichting van de VN in 1945, en de al tijdens de oorlog begonnen concrete samenwerking tussen de landen en hun voorbereiding van de nieuwe instituties voor de naoorlogse ordening, inclusief de inschakeling van enkele eerder opgerichte internationale organisaties in de nieuwe orde, behoren uiteraard eveneens tot de historische achtergrond van de latere ontwikkelingssamenwerking. Van Soest, die zich in zijn proefschrift uit 1975 concentreert op de eerste jaren van de ontwikkelingssamenwerking in zowel de VN als in Nederland (1945 – '52), schenkt de nodige aandacht aan deze voorbereidingen tijdens de Tweede Wereldoorlog en wijst tevens op enkele relevante vooroorlogse activiteiten ten behoeve van minder ontwikkelde gebieden in de wereld, zowel binnen als buiten de Volkenbond (Soest 1975, respectievelijk p. 26-35 en p.15-21 en 190). Ook Dierikx, de projectleider van de ING-bronnenuitgave, staat daarbij stil in zijn inleiding tot het eerste van deze ING-boeken, dat een selectie van de bronnen uit de periode 1945-1963 presenteert en toelicht (Dierikx, 2002, p. xi-xxiii).

betekenen.

De meeste landen, vooral de rechtstreeks betrokkenen bij de Tweede Wereldoorlog, waren in eerste instantie voornamelijk met hun eigen binnenlandse zorgen bezig – uitgezonderd de Verenigde Staten. Weliswaar probeerden de landen die we later gingen aanduiden als 'ontwikkelingslanden' vrijwel vanaf het begin meer aandacht te laten vestigen op hun problematiek. Maar dat lukte pas echt na het op gang komen van het grote voorbeeld: de Marshall-hulp aan (grotendeels) West-Europa, en nadat ook de eerste schermutselingen in de Koude Oorlog hadden plaatsgevonden. Zo wisten deze ontwikkelingslanden in december 1948 in de Derde Algemene Vergadering van de VN in Parijs met unanimititeit enkele resoluties aanvaard te krijgen, die wat meer nadrukkelijk vastlegden, dat de economische ontwikkeling van hun landen een *internationale* verantwoordelijkheid was. Hiermee werd ook, zoals het in een latere terugblik is geformuleerd, 'de aanpak van het ontwikkelingsprobleem in al zijn facetten als taak van de VN geaccepteerd', gecombineerd met een budget voor het verlenen van wat werd aangeduid als 'technische bijstand' (overdracht van kennis, onder andere door middel van uitzending van deskundigen en verlening van studiebeurzen).⁶ In datzelfde jaar verstreekte ook de Wereldbank, opgericht in Bretton Woods (1944), en aanvankelijk geheel georiënteerd op de wederopbouw van oorlogsgetroffen gebieden, zijn eerste lening aan een ontwikkelingsland: Chili (Dool, red., 1993, p. 3).

Het eerste land dat gehoor gaf aan de oproep van de VN waren echter de VS, inmiddels geleid door president Truman. Deze kondigde dit aan in zijn installatierede van 20 januari 1949, waarin hij onder het vierde punt een 'bold new program for making the benefits of our scientific advances and industrial progress available for the improvement and growth of underdeveloped areas' vermeldde, dat sedertdien bekend staat als het 'Point Four program.' Kwantitatief was dit programma echter heel wat minder 'bold' dan het leek. Het legde namelijk slechts de nadruk op technische bijstand, dit vanuit de filosofie dat via het prepareren van de ontvangststructuur na verloop van tijd vanzelf de particuliere kapitaalstroom naar deze landen op gang zou komen die de economische ontwikkeling zou (moeten) genereren. De omvang bleef dan ook ver achter bij die van de Marshall-hulp.⁷ Wel werden echter andere landen nadrukkelijk uitgenodigd mee te doen, wat de VS ook trachtten te bevorderen door een deel van hun programma multilateraal te kanaliseren via de VN.

Nederlands initiële respons

Nederland werd in de eerste jaren na de oorlog in beslag genomen door de eigen wederopbouw en vooral door de al langer gevreesde dekolonisatie van Indonesië (een reeks van conferenties na de onafhankelijkheidsverklaring van 17 augustus 1945, twee militaire strafexpedities, een bloedige bestrijding van de opstandelingen, en uiteindelijk de soevereiniteitsoverdracht in december 1949).⁸ Ook was het nog een tijdlang wennen aan de mogelijke alternatieve oriëntaties in de

⁶) Het citaat komt uit een door Buitenlandse Zaken (Voorlichtingsdienst Ontwikkelingssamenwerking – VDO) uitgegeven brochure, die door R.J. van den Dool werd geredigeerd op basis van, zoals de toenmalige minister Pronk schreef in zijn voorwoord: 'ampele besprekingen onder mijn leiding binnen het ministerie' (Dool, red., 1993, respectievelijk p. 2-3 en ii).

⁷) Voor het Marshall-plan werden \$ 12 mrd. uitgetrokken, naast \$ 4 mrd. voor het Verre Oosten en \$ 8 mrd. voor noodhulp kort na de oorlog – allemaal bedragen die over enige jaren werden uitgesmeerd (Abraham 1967, p. 525), terwijl in 1950 voor de eerste jaren van het Point-Four-programma \$ 34,5 mln. werden opzijgezet. Ohlin vermeldt nog dat de Marshall-hulp in 1949 ongeveer 2 % van het Amerikaanse BNP uitmaakte (1966, p. 15). De jaarlijkse Amerikaanse hulp aan ontwikkelingslanden is echter nooit boven 0,6 % (in 1963) uitgekomen, terwijl een (voorlopig) dieptepunt werd bereikt in 1989 (met 0,15 %) (DAC respectievelijk 1970, p. 181, en 1994, p. 160).

⁸) Voor een interessante terugblik op de hieraan voorafgegane anderhalve eeuw Nederlands bestuur in de Indonesische archipel, met ook enkele kanttekeningen bij het voornamelijk Europacentrisch stempel dat vroeger historisch onderzoek kenmerkte, zie C. Fasseur in zijn inleiding in de door hem gebundelde opstellen en af-

Nederlandse buitenlandse politiek na de afgezworen neutraliteitspolitiek: Europees, Atlantisch en/of mondiaal?⁹

Aanvankelijk was er in Nederland dan ook nauwelijks belangstelling voor wat er in de VN op het vuur werd gezet voor ontwikkelingslanden.¹⁰ Het eerste ambtelijke signaal over het opmerkelijk 'nieuwe verschijnsel van hulpvragende arme landen (...), dat waarschijnlijk zwaar op het Westen zal gaan drukken,' dateert van eind 1947, in de vorm van een nota van de toenmalige ambtenaar van de BEB op Economische Zaken, C.L.Patijn (later lid van de Tweede Kamer en voorzitter van de NAR).¹¹ Maar die nota kreeg volgens Van Soest 'geen gunstig onthaal' op dit ministerie (1975, p.169).¹²

In 1948 en 1949 zou echter de Indonesische kwestie voor een kentering zorgen. Enerzijds had Nederland na het verlies van de Amerikaanse steun voor zijn streven naar het behoud van Indonesië, en na de internationale kritiek op zijn optreden in 1948 (Hellema 1995, p.127-128), er behoefte aan zijn geschade imago te herstellen met positieve daden in de VN. Anderzijds keerden zowel voor als na de beëindiging van de kwestie grote aantallen Nederlanders en Indische staatsgenoten terug naar Nederland; zinvol emplooi voor hen zou moeilijk zijn, tenzij degenen onder hen met bestuurlijke en anderszins bruikbare tropische ervaringen elders in de wereld zouden kunnen worden ingezet.

Beide gedachten leidden dan ook tot meer welwillende reacties toen in februari 1949 de SG van de VN, Trygve Lie, aan Nederland het verzoek deed mee te werken aan de opleiding van deskundigen ten behoeve van ontwikkelingslanden. Het ministerie van Landbouw, Voedselvoorziening, en Visserij (LV&V), al sinds 1945 geleid door Mansholt, stelde voor een interdepartementale werkgroep te vormen die de opzet van een beurzenprogramma zou moeten onderzoeken – maar er ontstond meteen ruzie met de ministeries van Economische Zaken (EZ), Overzeese Gebiedsdelen (OG), en Buitenlandse Zaken (BuZa) over de vraag wie met de coördinatie moest worden belast (Jong 1999, p. 67, en Peters 1999, p. 83-84). Dit was het eerste van een reeks van inter- en intraministeriële competentiegeschillen, soms van 'beschamende situaties', aldus Hellema (1999, p. 127), die het overheidsbeleid op dit terrein nog gedurende decennia zouden plagen.

Medio 1949 werd dit conflict voorlopig opgelost door de vorming van een interdepartemen-

drukken uit de 19^e en de eerste helft van de 20^e eeuw (C.Fasseur, red. 1980, deel I, p.1-7). In het vervolgboek (idem, deel II) worden, naast twee historische overzichten, ook analyses gewijd aan het Indonesisch nationalisme en de Nederlandse reactie daarop gedurende de eerste vier decennia van de 20^e eeuw. Andere beschouwingen in dit deel betreffen enkele sociale veranderingen en de discussie over het belang van de kolonie voor Nederland. De Indonesische dekolonisatie viel buiten het bestek van dit tweede deel; waarschijnlijk omdat politieke meningsverschillen een sta-in-de-weg waren. Voor een vrijere houding tegenover dit laatste onderwerp, zie onder vele anderen: Jansen van Galen, 2013 (p. 22-26; 217-271 en 304-316).

⁹) Een keuze die Nederland eigenlijk nooit wilde maken, maar die vanaf het handelsverdrag met de BRD in 1949 en de latere EGKS en de Verdragen van Rome steeds onafwendbaarder een 'reis naar het continent' Europa lijkt te zijn geworden (Segers 2013).

¹⁰) Al had Tinbergen zijn eerste artikel over mondiale economische samenwerking al in 1945 gepubliceerd, terwijl 'de eerste Nederlandse bijdrage over ontwikkelingshulp in al zijn facetten' door W. Brand in 1948 verscheen. Van Soest vermeldt in zijn literatuurlijst ook andere publicaties van beide specialisten in de jaren daarna (Soest 1975, p. 169).

¹¹) De geciteerde woorden ontleende Van Soest aan een mededeling van Patijn, nadat diens nota niet meer achterhaalbaar was gebleken (Soest 1975, p. 160).

¹²) Patijn lichtte dit in 2000 ook zelf toe, in een interview met leden van het ING-team (opgenomen in Damme & Smits (red.), 2009, p. 27-41). Zijn chef, A. Speekenbrink, had met 'volkomen onbegrip' gereageerd toen hij diens vraag: wat je voor die hulp terugkreeg, met 'niks' had beantwoord. Dezelfde vraag werd hem in 1950 ook op BuZa gesteld, nadat hij daar in dienst was getreden. 'Het idee dat je niks terugkreeg voor hulp was compleet absurd', zo verklaarde Patijn achteraf (idem p.27). Patijns antwoord van destijds was echter wel onjuist. Uiteraard staat er voor de gever altijd wat tegenover de hulp die hij verleent, zelfs als het om een zuivere schenking gaat. En dat wist men ook op BuZa al in 1947, zoals bijvoorbeeld blijkt uit het derde document dat het eerste ING-boek reproduceert: een brief van de minister van BuZa, Van Boetzelaar, aan minister-president Beel, die zowel in de tekst als in een van de bijbehorende bijlagen stelt, dat het uitzenden van Nederlandse deskundigen naar het buitenland ook Nederlands goede naam en zijn exportbelangen kon dienen (Dierikx et al., red., 2002, p. 6 en 9). Daar werd dan ook steeds beter op gelet, en zonodig zelfs druk bij uitgeoefend.

tale Werkcommissie inzake Technische Hulp aan Laagontwikkelde Landen (bekend geworden om haar afkorting: *Withall*), die onder leiding stond van een OG-man, Egbert de Vries, tevens hoogleraar in Wageningen, met een langdurige praktijkervaring in Indië op zijn conto (vicevoorzitter werd de al genoemde Patijn). In de twee jaar van haar bestaan wist deze Werkcommissie enkele grondleggende beleidsstappen voor te bereiden.

De eerste was het besluit van het kabinet-Drees in oktober 1949 om een bedrag van f.1,5 mln. uit te trekken als bijdrage aan het op grotere schaal voort te zetten VN-programma voor technische bijstand (het 'Expanded Programme of Technical Assistance', EPTA, dat in juli 1950 van start ging).¹³ Algemeen wordt deze stap beschouwd als het begin van de officiële Nederlandse ontwikkelingssamenwerking – maar dan laat men wel het in die tijd nog veel grotere bedrag dat naar de toenmalige Nederlandse koloniën ging buiten beschouwing, wat later niet meer werd gedaan.¹⁴

Terwijl het voorstel aan de ministerraad nog was verdedigd door OG-minister zonder portefeuille Götzen, werd de supplétoire begroting voor de deelname aan EPTA medio 1950 ingediend door minister Stikker van Buza – waarmee de toelichting hierbij, die wordt beschouwd als de eerste regeringsnota over de ontwikkelingshulp, eveneens op naam van de laatste kwam (Min-Buza 1950).¹⁵ In deze Nota, die met 3 pagina's misschien een van de kortste zou blijven die op dit beleidsterrein verschenen, werd over de doelstellingen van deze nieuwe overheidsactiviteit

¹³) Ook de in de vorige voetnoot genoemde Speekenbrink (chef BEB) wist nu in zijn voorbereidende toelichting op de voorgestelde bijdrage ten behoeve van de EZ-minister zeer goed welk belang Nederland had bij een akkoord van de ministerraad (zie de uit vijf argumenten bestaande uiteenzetting daarvan in zijn nota van 23 september 1949 in Dierikx et al., red., 2002, p. 61). Minister Van den Brink besloot drie dagen later deze nota zelf voor te leggen aan de ministerraad, zo meldt een toelichting van de ING-redactie in noot 10 (idem p. 62).

¹⁴) In de Verantwoording van het ING-team staat wel dat de datum van dit regeringsbesluit (3 oktober 1949) het begin markeert van de te verzorgen bronnenuitgave, maar het eerste document van Boek I dateert toch al van 24 maart 1947, terwijl er in de zes boeken van deze serie ook vele documenten zijn opgenomen die het beleid ten aanzien van de toenmalige Koninkrijksdelen betreffen (Suriname en de Nederlandse Antillen, Indonesië en Nieuw-Guinea – de laatste twee tot respectievelijk 1949 en 1963). Het boek van Nekkers & Malcontent, ed. (1999), getiteld: 'De geschiedenis van vijftig jaar Nederlandse ontwikkelingssamenwerking 1949-1999' – maar dat voornamelijk de overheidsactiviteiten op dit gebied betreft –, is op dit punt al even ambivalent: verschillende hoofdstukauteurs besteden wel aandacht aan de hulp binnen het Koninkrijk; maar in de tabellen achterin – met gegevens over de omvang van de jaarlijks begrote en uitgegeven bedragen tussen 1952 en 1997 – wordt de Koninkrijkshulp er zonder nadere uitleg wel bij inbegrepen.

Overigens was de hierboven genoemde allocatie van f. 1,5 mln. voor EPTA in 1950, het jaar waarin de eerste besteding ervan mogelijk was, niet alleen *niet* de eerste buiten het Koninkrijk, maar ook nog eens vele malen kleiner dan de lening die in datzelfde jaar in één keer aan het net onafhankelijke Indonesië werd overgedragen (Ismog 1964, p. 6, tabel 5; ook genoemd door Jong 1999, p. 71; over de politieke achtergronden, zie Meijer 1994, p. 151-152). Deze lening bedroeg het voor die tijd zeer hoge bedrag van f. 280 mln. (88 procent van de totale overheidshulp in dat jaar), terwijl van het voor de VN bestemde bedrag in datzelfde jaar slechts een kleine f. 1 mln de deur uitging (Ismog 1964, tabel 2). Daarnaast werd binnen het Koninkrijk f. 29,5 mln. uitgegeven (idem, respectievelijk tabel 1 en 5).

¹⁵) (Ten behoeve van de herkenbaarheid zal ik in dit boek de afkorting 'MinBuza', en analoge afkortingen van andere ministeries, gebruiken als bronaanduiding van *alle* beleidstukken en andere publicaties uit de betreffende ministeries, ook als het om stukken gaat die officieel als onderdeel van de Handelingen van de Eerste of Tweede Kamer of anderszins het licht zagen.)

De hierboven genoemde Nota, die op 15 juli 1950 aan de Eerste en Tweede Kamer werd voorgelegd, is door het ING op zijn website geplaatst (www.inghist.nl). Dit laatste is ook gedaan met de verderop genoemde tweede en derde nota van de regering. Verder zij nog vermeld dat enkele maanden later, in december 1950, een (voorlopig) einde werd gemaakt aan de bovengenoemde ambtelijke touwtrekkerij over welk ministerie wat moest doen. Het met de uitvoering van de VN-bestedingen belaste nieuwe, door de Withall voorgestelde, *Bureau ITH* werd toen bij Buza ondergebracht, waar (na het vertrek van professor De Vries naar de Wereldbank) ook het voorzitterschap van een eveneens nieuwe *Interdepartementale Commissie ITH* terecht kwam, die de supervisie zou krijgen over het Bureau. Anders dan de Withall, had deze nieuwe Commissie echter geen vertegenwoordigers in haar midden van instituten en maatschappelijke instellingen actief op dit terrein – een verlies dat men pas in de jaren zestig weer enigszins probeerde te herstellen door de oprichting van de NAR. Wel werd aan de Commissie één ministerie toegevoegd, dat van Binnenlandse Zaken, waarmee het totaal op tien kwam (gegevens uit verschillende hoofdstukken in Nekkers & Malcontent, eds., 1999).

niet veel meer gezegd dan dat het 'verzachten van de vaak zeer grote tegenstellingen in levensstandaard en koopkracht' in de wereld zou bijdragen tot vermindering van de internationale spanningen (idem, p.8). Ook in andere stukken uit die tijd 'bleek van een diepere visie op de ontwikkelingsproblematiek evenmin iets', aldus De Jong. Maar hoe hij erbij komt dat er geen politieke motieven meespeelden en dat het bevorderen van Nederlandse economische belangen 'weinig invloed' had, is mij een raadsel (Jong 1999, p.74) – ook in het licht van gegevens die hij zelf verstrekt.

Over haar motieven was de regering in de Nota van Stikker in elk geval expliciet genoeg: drie redenen werden genoemd waarom het voor Nederland voordelig was aan dit VN-programma mee te doen: 1) grotere bekendheid in het buitenland van onze wetenschap en ons bedrijfsleven door het opleiden van VN-'fellows' in Nederland; 2) via uitzending van Nederlandse specialisten voor VN-missies en voor advies in minderontwikkelde landen zullen zich 'wellicht' exportmogelijkheden voor ons land openen; en 3) kansen tot plaatsing van Nederlandse intellectuelen en technici voor wie binnen afzienbare tijd onvoldoende plaats zal zijn in Nederland (MinBuza 1950, p. 8).¹⁶ Vooral dit laatste motief, dat de grote aantallen uit Indië terugkerende beleidsambtenaren en andere tropische deskundigen betrof, was een van de twee factoren die De Jong 'overheersend' noemt. De tweede was 'de factor Indonesië' (Jong 1999, p.69), wat Van Soest in zijn slothoofdstuk omschrijft als: 'de internationale bijstand gebruiken om op indirecte wijze toch een rol in Indonesië te blijven spelen' (p. 384).

Die laatste hoop werd in de volgende jaren echter de bodem ingeslagen. Twee jaar nadat op het Westelijke halfrond door middel van het Statuut voor het Koninkrijk meer autonomie werd verleend aan Suriname en de Nederlandse Antillen, verbrak Indonesië in 1956 de nooit tot leven gekomen Nederlands-Indonesische Unie (waarvoor in 1950 het ministerie van OG nog was omgedoopt in 'Uniezaken en Overzeese Rijksdelen' – UOR) eenzijdig. Daarna brachten, naast de spanningen rond de repatriaties uit en de nationalisaties van Nederlandse bezittingen in dat land, ook Soekarno's onophoudelijke aanspraken op Nieuw-Guinea schade toe aan Nederlands internationale reputatie. Toen na een serie mislukte resoluties in de VN en als gevolg van de Indonesische infiltraties op dit deeleiland Nederland opnieuw, en wederom tevergeefs, militaire middelen inzette, was er in 1962 geen houden meer aan. Onder grote internationale druk moest in dat jaar worden besloten ook dit Koninkrijksdeel aan Indonesië over te dragen. Nederlands rol in Oost-Azië was daarna uitgespeeld. De formele berusting van de regering in de farce van de 'volksraadpleging' van de Papoea's in 1969 onderstreepte nog eens hoe smadelijk de afgang in feite was geweest.¹⁷

Het Nederlandse publiek

Keren we nog even terug naar het begin van de periode, dan lijkt het waar dat er, afgezien van een aantal speciaal gemotiveerde ambtenaren en wetenschappers, in Nederland destijds maar

¹⁶) Een iets eerdere interne nota van de Withall van 18 januari 1950 (eveneens opgenomen in het ING-boek) telde overigens acht redenen die het voor Nederland van 'groot belang' maakten 'krachtadig' mee te werken aan hulpprogramma's van zowel de VN als de VS, maar die hadden voor een deel ook te maken met gunstige effecten die daaruit zouden voortvloeien voor de Nederlandse hulp binnen het Koninkrijk, terwijl daarbij ook de toekomstige relatie met Indonesië niet uit het oog werd verloren (Dierikx et al., red., 2002, p. 68; twee daarna afgedrukte documenten: een brief van De Vries van dezelfde datum, en de bijgevoegde conceptnota ten behoeve van minister Götze, gingen dieper in op deze hulpactiviteiten (idem p. 78-85).

¹⁷) Een echte dekolonisatie kan men deze overdracht aan Indonesië natuurlijk niet noemen – ook al had de beginnende 'vakbond van de arme landen' aan het eind van de Conferentie van Bandoeng in 1955 Soekarno's eisen aan Nederland van harte gesteund (Kuitenbrouwer 1994, p. 41). Lagerberg vond recenter, zowel bij zijn afscheid in Tilburg als in een iets latere beschouwing in NRC-Handelsblad over de volksraadpleging, het zich afwenden van Nieuw-Guinea nog altijd een smet op het Nederlandse blazoën en een 'historisch slechte dienst aan de internationale rechtsorde' (Lagerberg 1989 en 2000). Zie in dit verband ook zijn 'West Irian and Jakarta imperialism' uit 1979, en H.Meijer 2003, p. 192-193.

weinig mensen oog hadden voor de 'nieuwe' problematiek van de ontwikkelingslanden. Van Soest constateert, na een onderzoek van de programma's van de Nederlandse politieke partijen tussen 1945 en 1952, dat er zelfs voor het buitenlandse beleid als geheel 'slechts een vage belangstelling' bestond: enkele Protestant-Christelijke partijen repten nog van 'Nederlands zedelijke roeping' of een 'onbaatzuchtige staatkunde' in de koloniën, terwijl de CPN alle koloniale overheersing afwees, en de VVD en de PvdA versterking van de internationale rechtsorde bepleitten; alleen bij de laatste en bij de KVP kwam expliciet de bereidheid tot hulpverlening buiten de koloniën voor (Soest 1975, p. 395-398). Toch heeft De Jong slechts in zeer beperkte zin gelijk als hij stelt dat 'het publieke klimaat (...) in het begin van de jaren vijftig hoogst onverschillig was' (1999, p. 80). Niet alleen kenden missie en zending 'al ruim voor de Tweede Wereldoorlog (...) ook meer diaconale activiteiten, met name op het terrein van gezondheidszorg en scholing' (Bos & Prince 1999, p. 165), en organiseerden het Verbond van Wetenschappelijke Onderzoekers en de Withall al op 26 mei 1950 het 'eerste in Nederland gehouden congres over ontwikkelingshulp' (aldus Soest 1975, p. 234, en Jong 1999, p. 69). Wertheim, één van de sprekers bij dit congres, liet reeds toen de waarschuwing horen dat de mooie beginselen en plannen van de hulpverleners in de praktijk konden worden doorkruist door het vernielende werk van de economische openlegging die ermee gepaard ging (Lieten & Van der Velden 1997, p. 3). En het was al in 1951 dat in Nederland de eerste inzamelingsactie 'Helpt India' werd georganiseerd door de Nederlandse Jeugdgemeenschap (Dierikx et al., red., 2002, p. lxii). Terwijl in 1952 de Nederlandse universiteiten en hogescholen begonnen aan de voorbereiding van een gezamenlijke stichting voor internationale samenwerking (*Nuffic*, aldus de Engelse afkorting) en in het kielzog daarvan het *Institute of Social Studies* oprichtten (beide instellingen bleven gedurende de eerste 25 jaar van hun bestaan gehuisvest in het door het Hof gratis ter beschikking gestelde Paleis Noordeinde in Den Haag – Horst 1993, p.18). Deze universitaire belangstelling had weliswaar in eerste instantie minstens even veel te maken met de afloop van de speciale relatie met Indonesië als met de nieuwe VN-activiteiten ten behoeve van alle ontwikkelingslanden – en dat gold ook voor de voortzetting van ander gespecialiseerd wetenschappelijk onderzoek en onderwijs, en de vestiging van enkele nieuwe opleidingen elders in het land. Maar de aandacht ging al snel ook uit naar andere ontwikkelingslanden.¹⁸

In het begin van de jaren vijftig begon ook bij het bredere publiek wat in beweging te komen (Dierikx noemt enkele publicaties en initiatieven in zijn inleiding – 2002, p. xxvi). En dat kreeg een extra doelwit toen de regering in 1953 een belastingverlaging aankondigde. De wederopbouw na de oorlog was blijkbaar voldoende gevorderd.¹⁹ Een dertigtal belastingplichtigen rond de Pleingroep in Den Haag (waaronder de van de radio bekende Pater Jelsma en Piet Reckman, toen nog ambtenaar op het ministerie van OK&W²⁰) maakte zich echter boos en tekende in een brief aan de ministerraad bezwaar aan tegen deze 'welvaartsverhoging (...), zolang niet een rechtvaardige bijdrage is geleverd tot opheffing van de diepe armoede waarin het merendeel der mensheid verkeert.' Onder het motto 'Eerst daadwerkelijke gerechtigheid' zonden zij het naar hun mening onverdiende belastingvoordeel terug naar de minister van Financiën (Kaam 1973, p. 38) – een nog vaak herhaald actiemodel.²¹

¹⁸) Ook Van Soest, die zich concentreerde op de eerste jaren, is dus te negatief als hij aan het eind van zijn boek stelt, dat 'de Nederlandse academische wereld als zodanig tot ver in de zestiger jaren niet in het probleem van armoede en ontwikkeling was geïnteresseerd' (1975, p.385).

¹⁹) Van Kaam verwees naar *The Times* waarin geconstateerd werd, dat Nederland zich economisch 'glansrijk' had hersteld (Kaam 1973, p. 38). Ik noem hem als auteur, hoewel zijn artikel – een terugblik op 20 jaar discussie over ontwikkelingshulp – zonder zijn naam verscheen in het *VU Magazine* (waarvan hij eerste redacteur was).

²⁰) De eerste was tot op hoge leeftijd met groot succes actief in inzamelingsacties voor goede doelen (en ook als mede-oprichter van de Postcodeloterij, die hem, als ex-priester, later een opmerkelijk verbeterde inkomens-status schonk). Reckman werd een van de meest creatieve bedenkers van maatschappelijke actiemodellen in Nederland, totdat hij in 1977 moest ervaren hoe zijn succes als politiek activist zijn partij, de PvdA, de das omdeed bij de formatie van een nieuwe regering. Jelsma overleed in november 2011, Reckman in juni 2007.

²¹) Het model kreeg op een gegeven moment zelfs extra effect toen bekend werd, zo verhaalt Jelsma in een later interview (Kagie 1991, p.45), dat de minister van Financiën problemen had met het geld van 'terugbetalende'

Dezelfde groep zocht en kreeg contact met protestante en niet-kerkelijke geïnteresseerden. Terwijl Jelsma in 1954 begon met zijn wekelijkse openluchtpreken voor het gebouw van de Hoge Raad in Den Haag, waar al snel 200 tot 2.000 mensen kwamen luisteren (Kagie 1991, p. 39), werd steun verzameld voor een nationale organisatie voor bijstand aan ontwikkelingslanden. Die ontstond in 1956 toen de *Novib* werd opgericht (die de 'b' in haar naam liet staan toen later werd besloten het woord 'bijstand' te vervangen door 'samenwerking').

Voordat het zover was mengde zich echter Koningin Juliana in het gezelschap van de pleiters voor de nieuwe zaak. Zij deed dat op 18 juni 1955 in een rede in de Pieterskerk in Leiden, getiteld: *De welvaart der wereld als gemeenschappelijke verantwoordelijkheid*.²² Minister-president Drees, een zestal andere ministers, en 'talrijke leden van de Eerste en Tweede Kamer en vele andere autoriteiten' bevonden zich onder haar gehoor (Kaam, 1973, p. 39). De inhoud van de rede was niet echt controversieel, ook al kwamen er suggesties als 'een adviserend planbureau op wereldschaal' en 'een algemeen wereldwelvaartsplan' in voor (Juliana 1955, p.35).²³

En dat 'de landen van het Westen duurzaam een deel van hun nationale inkomen voor dit werk zullen moeten afstaan' (p. 34) was zelfs niet aan dovemansoren gezegd. Het zou weliswaar nog meer dan een decennium duren voordat Nederland dit 'deel' stelde op een vast percentage. Maar dat er een verhoging van de hulp moest komen, vonden destijds ook de leden van de Tweede Kamer: zij spraken dat uit in een algemeen aanvaarde motie van het PvdA-lid Ruygers (met mede-indieners van KVP, VVD, en ARP) in december 1955 (Malcontent & Nekkers, 1999, p. 20).

De koningin en de Tweede Kamer waren echter niet de eersten geweest. Zes ministers van het sinds 1952 voor de derde keer door Drees geleide kabinet vonden reeds in juli 1954 zelf een forse verhoging van het overheidsbudget voor ontwikkelingshulp wenselijk. Opnieuw was minister Mansholt van LV&V de aanjager. Die kwam in het begin van die maand met een concept-nota, die enkele weken later – na amendering door Luns (van BuZa) en met mede-ondertekening door de twee BuZa-ministers en die van drie andere sleuteldepartementen: Financiën, EZ en OR – aan Drees werd voorgelegd.²⁴ De schrijvers vonden het tijd voor een 'enigszins spectaculair initiatief' van Nederland, want zij wilden meteen ook andere landen over de streep trekken. Met dat doel voor ogen stelden zij voor het voor die tijd ongehoord hoge bedrag van f. 100 mln. per jaar extra voor ontwikkelingshulp uit te trekken. Dat was niet alleen meer dan elf maal het bedrag dat in 1954 bruto aan hulp buiten het Koninkrijk werd verleend,²⁵ maar ook veel meer dan

burgers dat niet zomaar in de schatkist kon verdwijnen. Na overleg met de Novib kon daarvoor later een nieuwe bestemming worden gevonden. Overigens suggereert Van Kaam elders in zijn artikel dat de actie 'Daadwerkelijke Gerechtigheid' al vanaf 1953 werkte met de norm van 1% van het inkomen ter bepaling van ieders bijdrage (p. 43). Een andere bron beweert echter dat deze actie in 1955 startte (Koster 1965, p. 48, no. 3), terwijl een derde stelt dat de idee van '1% vrijwillige belasting' pas in 1958 ontstond (Beerends & Van Tongeren, 1979, p. 159).

²²) Later nog eens afgedrukt in het in noot 19 genoemde nummer van het VU Magazine (Juliana 1955), en voorzien van commentaren die Juliana's visie vergeleken met recenter ontstane inzichten (Coppens 1973a).

²³) Wel hadden twee maanden eerder enkele ministers zorgen geuit over Juliana's voorgenomen redevoering (zoals het deelverslag van de ministerraadsvergadering op 21 maart 1955 laat zien – Dierikx et al., red., 2002, p. 332-333). In de in 1956 in de openbaarheid getreden Hofmans-affaire schijnt, afgaande op Fasseur (2008), haar Leidse rede echter geen enkele rol te hebben gespeeld.

²⁴) Joseph Luns was in dit derde kabinet-Drees minister zonder portefeuille op BuZa, met name belast met de internationale organisaties, inclusief de VN; de 'echte' minister van BuZa, Beyen, die de gecorrigeerde nota ook ondertekende, richtte zich meer op de beginnende West-Europese samenwerking. Luns wijzigde het concept van Mansholt waarschijnlijk op diens uitnodiging, omdat de VN in die jaren voor Nederland het hoofdkader van de ontwikkelingshulp (buiten het Koninkrijk) waren. Gezien de taakverdeling op BuZa kan Luns daarom, maar ook om zijn aanpak van dit beleidsonderdeel (zie Van Dam 1986, p. 112-113), informeel wel de eerste Nederlandse minister z.p. voor ontwikkelingshulp worden genoemd. Maar later stond hij er wel wat gereserveerder tegenover.

²⁵) Netto werd er zelfs *niets* uitgegeven, omdat er in 1954 voor f. 14 mln. aan aflossingen uit Indonesië werd terug ontvangen (alle cijfers in de bovenstaande zin zijn berekend uit een combinatie van de relevante tabellen uit Ismog 1964).

wat er in dat jaar naar de koloniën ging (bijna f. 38 mln.); f.100 mln. kwam overeen met 'ruim ½ procent van het nationale inkomen', zoals de ondertekenaars zelf aangaven, die tevens voorstelden dit jaarlijkse bedrag 'voorlopig voor drie jaar' uit te trekken.²⁶ Opvallend was ook dat de opstellers van de nota in hun eerste zin verklaarden, dat 'het vraagstuk van de onderontwikkelde landen (...) tot een van de belangrijkste is geworden, waarvoor de wereld zich geplaatst ziet.'²⁷

Dit overtuigde de (kleine) meerderheid van de ministerraad die aan de rem hing echter allerm minst: die kwam op 30 augustus 1954 met bezwaren als 'te onuitgewerkt' of 'nog onvoldragen', en met vragen als 'waarom ons land?' en 'waarom nu al een bedrag noemen?'²⁸ Besloten werd in de VN wel het belang van het vraagstuk te onderstrepen, maar niet verder te gaan dan de bereidheid van Nederland om zijn aandeel bij te dragen 'tot bedragen van een andere orde van grootte dan tot nu toe', èn: 'als' – dus mits – 'de andere in aanmerking komende landen dat ook doen' (Dierikx et al., red., 2002, p. 305). De troonrede vermeldde enkele weken later echter niet meer dan de wenselijkheid van een 'ruimere medewerking aan programma's voor technische en wetenschappelijke hulpverlening en aan de financiering van de economische en sociale ontwikkeling' (Peters 1999, p. 102), terwijl de nota van de zes ministers in de la verdween (Malcontent & Nekkers 1999, p. 13).

Mansholts partijgenoot, Ruygers, liet het voorstel echter nog niet varen en bepleitte tijdens hun partijcongres in januari 1955 een zelfde bedrag van f. 100 mln., dat Nederland 'voortaan jaarlijks' op de begroting zou moeten zetten 'voor hulpverlening aan onderontwikkelde gebieden.'²⁹ Maar daar bleef weinig van over toen in de tweede helft van dat jaar met de andere partijen in de Kamer de begroting voor 1956 werd besproken: hoewel de bovengenoemde motie-Ruygers c.s. van december 1955 geen concreet bedrag had genoemd, vermeldde de eerste indiener in zijn toelichting wel de orde van grootte van het bedrag waaraan hij dacht: f. 25 mln. (Tweede Kamer 1955, p. 530). Alhoewel dit ruim het drievoudige was van het bedrag dat in 1955 voor landen buiten het Koninkrijk was bestemd (zoals verderop uit tabel 2.1 zal blijken), was het wel van een aanzienlijk lagere orde van grootte dan wat de zes ministers ruim één jaar eerder voor ogen had gestaan.

Maar ook dit bescheidener bedrag zou de terughoudende regering uiteindelijk toch te gortig zijn, ondanks haar eerdere instemming met de motie-Ruygers – zoals we nog zullen zien. Eerst moeten echter twee andere discussies uit die tijd worden toegelicht.

²⁶) De amendementen van Luns waren ingrijpend en matigend van aard geweest, maar lieten toch de geciteerde woorden en de omvang van het voorgestelde bedrag ongewijzigd – al werd van het laatste wel gemaakt dat de ondertekenaars 'de mogelijkheid' van een dergelijke uitbreiding 'zouden willen doen onderzoeken' – terwijl Mansholt had gesteld een Nederlands initiatief van deze omvang 'wenselijk en mogelijk' te achten. Dit blijkt uit de door de ING-redactie toegevoegde voetnoten aan de aangepaste nota waarin precies wordt aangegeven wat Luns schrapt, wijzigde of toevoegde (Dierikx et al., red., 2002, p. 297-300, met de aangehaalde woorden op p. 299, en in noot d).

²⁷) Luns verhief het verderop in een van de door hem toegevoegde zinnen zelfs tot 'een politiek probleem van de eerste orde, dat in belangrijkheid niet achterstaat bij de vragen van oorlog en vrede' – waarvoor hij in de eveneens toegevoegde voorafgaande zin als reden de dreigende interventie van communistische landen had aangevoerd – een element dat overigens ook in Mansholts concept niet had ontbroken (Dierikx et al., red., 2002, p. 297-298, inclusief noot a).

²⁸) Merendeels geen citaten, maar mijn samenvattingen van passages uit de deelnotulen van de ministerraad (ook opgenomen in Dierikx et al., red., 2002, p. 300-305). De nadrukkelijkste tegenstander, Beel, kwam ook het vaakst aan het woord, maar ook Drees had vele bezwaren van allerlei soort. Zoals opvalt kwamen de voor- en tegenstanders voor een niet onbelangrijk deel uit dezelfde partijen, maar dat mocht de indieners niet baten.

²⁹) Het woord 'voortaan' suggereert dat Ruygers hierbij geen beperking tot voorlopig drie jaar beoogde, maar het feit dat Peters bij deze mededeling geen aanhalingstekens gebruikte en als bron verwees naar *Het Parool* van 22 januari 1955, maakt deze suggestie onzeker. Bovendien lijkt Ruygers het hier, althans in de weergave van Peters, niet meer over een *uitbreiding* met (zoals de zes ministers een jaar eerder), maar over een *totaal* van f. 100 mln. te hebben (Peters 1999, p. 105, en noot 29, p. 357).

Na de troonrede van 1954 ging de verdere discussie in Nederland niet alleen over de omvang van het hulpbedrag voor andere ontwikkelingslanden dan de koloniën, maar ook over het toevoegen van twee soorten hulp die Nederland toen nog niet verleende: financiële en bilaterale hulp – de eerder genoemde uitzonderlijke lening aan Indonesië was de enige gebleven.

Het pleidooi voor financiële hulpverlening sloot aan bij de wens die de ontwikkelingslanden al in 1949 in VN uitten: met verwijzing naar het voorbeeld van de Marshall-hulp vroegen zij naast technische bijstand ook om financiële hulp te mogen ontvangen.³⁰ Dit leidde tot het voorstel een Special UN Fund for Economic Development op te richten (bekend van zijn afkorting *Sunfed*), dat naast financiële schenkingen ook ‘zachte’ leningen zou moeten fourneren. De rijke landen hadden echter sterke aarzelingen, onder andere omdat zij zulke financieringen van onder andere infrastructurele werken liever via de Wereldbank kanaliseerden (waar zij de stemmenmacht bepalen). Nederland deelde die aarzelingen aanvankelijk, maar nadat in september 1952 het derde kabinet-Drees was gevormd, steunde de regering toch de Sunfed-resolutie (Peters 1999, p. 104); die werd in dat najaar in de Algemene Vergadering aangenomen (met alleen onthouding van de Oostbloklanden). Van de uitvoering kwam echter niets terecht, en dat dreigde al toen in 1953 de Amerikaanse afgevaardigde de belofte van zijn enkele maanden eerder aangetreden nieuwe president Eisenhower – om Amerikaanse ontwapeningsgelden in Sunfed te storten – bond aan de eis van ‘internationally supervised worldwide disarmament’! (Soest 1975, p. 295-308) – weinig minder dan de doodskus voor het voorstel.³¹

De VS ontwikkelden echter geleidelijk aan ook meer voorkeur voor bilaterale vormen van hulpverlening. Dat was deels om de groeiende invloed van de Sovjet-Unie gerichter te kunnen voorkomen, maar ook om beter te kunnen penetreren in delen van de Derde Wereld waar (ex-)koloniale donorlanden voortdurend poogden hun historische voorsprong te beschermen. Deze laatste wens had ook Nederland, zoals we hebben gezien. Maar als kleine en inmiddels vaker herinnerd aan zijn beperkingen als mogendheid, zocht het in de wederopbouwperiode zijn heil aanvankelijk langs een andere weg dan de grotere donorlanden, die hun hulp eveneens meer bilateraal gingen verstrekken: het zag zijn koloniale en andere (met name commerciële) belangen het beste gediend worden met sterke en goed coördinerende multilaterale hulpstructuren, waar ook de belangen van kleinere donorlanden mee zouden wegen. Nederland drong er daarom op aan dat alle donorlanden de *multilaterale kanalisering* van hun ontwikkelingshulp voorrang zou-

³⁰) Het onderscheid tussen technische en financiële (of kapitaal-) hulp is in de praktijk niet altijd scherp. Bijvoorbeeld: ook bij de verstrekking van studiebeurzen gaat het om de overdracht van geldbedragen, al of niet via een beurzenverdelende instantie in Nederland of het buitenland. In principe is technische hulp echter gebonden aan bepaalde handelingen van mensen betrokken bij de overdracht van kennis (men spreekt dan ook van *dubbele binding* als die mensen per se uit het donorland moeten komen, of als het met de beurzen te genieten onderwijs alleen daar mag worden ontvangen). De eerste bijdragen van de Nederlandse regering aan de VN voor technische bijstand waren daarnaast ook nog op een derde manier gebonden aan besteding in Nederland: de bedragen werden namelijk alleen in (toen nog niet convertibele) guldens overgemaakt.

Bij financiële hulp staat daarentegen de aard van de te financieren activiteit, of de ermee te kopen goederen, niet altijd bij voorbaat vast – al hanteren de donorlanden in de praktijk vele methoden om de besteding van de gelden, ook als die wel uit convertibele valuta bestaan, toch exclusief naar leveranciers uit het eigen land te leiden. Het mes snijdt dan aan twee kanten, en dat kan voor de ontvangers van die hulp betekenen dat zij voor hetzelfde geld minder reële waarde ontvangen dan bij volledig ongebonden hulp: het ontbreken van bestedingsvrijheid kan bij voorbeeld tot gevolg hebben, dat de ontvangers méér moeten betalen voor de spullen die zij nodig hebben dan de prijs die andere aanbieders daarvoor vragen; en ook worden zij soms verleid bestedingen te doen die vanuit het oogpunt van hun ontwikkeling minder geschikt of zelfs ongewenst zijn!

In de loop van de tijd werden technische en financiële hulp echter steeds meer gecombineerd verstrekt en op de duur ook niet meer door verschillende afdelingen van de donorinstantie behandeld.

³¹) Internationaal sleepte de discussie zich nog enige jaren voort, totdat in 1958 als compromis het VN-besluit viel het *Special Fund for Economic Development* op te richten, dat in 1959 van start ging. Nadat dit Special Fund in 1966 samen met het EPTA was opgegaan in het *United Nations Development Programme* (UNDP) werden de financiële en technische hulp ook daar vaker gecombineerd (Dierikx et al., red., 2002, p. 934).

den geven boven de bilaterale. Zo zouden naast de VN ook andere multilaterale instellingen betrokken kunnen worden in een samenbundeling van internationale kennis en ervaring, die ook in het belang van de ontwikkelingslanden zou zijn: meer vrijheid om hun eigen tradities en nationale voorkeuren te volgen en verschoond te blijven van externe politieke beïnvloeding.

Deze ook door Tinbergen bepleite voorkeur voor een multilaterale aanpak van het mondiale ontwikkelingsvraagstuk, paste geheel in de 'internationalistisch-idealistische traditie' die Voorhoeve onderscheidde als een van de drie hoofdthema's in de geschiedenis van Nederlands buitenlandse politiek.³² Deze multilaterale voorkeur werd echter ook gevoed door het bureaucratische belang van het ministerie van Buitenlandse Zaken – dat in december 1950 praktisch de leidende rol had verkregen in dit nieuwe onderdeel van het regeringsbeleid, toen zowel het Bureau ITH als de tegelijkertijd gevormde interdepartementale Commissie ITH onder BuZa-beheer kwamen. Het was in 1954 dan ook nog altijd vanzelfsprekend geweest dat de zes ministers die een forse uitbreiding van de ontwikkelingshulp voorstelden, als bestemming van het geopperde bedrag alleen of voornamelijk aan de VN dachten (Dierikx et al., red., 2002, p.299). Toen echter kort daarna duidelijker werd dat het als eerste voorkeur genoemde Sunfed vooralsnog weinig kans maakte te worden opgericht, waren het bij uitstek de andere bij dit beleid betrokken ministeries die in de interdepartementale commissie openingen zochten voor het toevoegen van bilaterale vormen van hulpverlening – en daarmee voor een grotere eigen rol van deze departementen in het zich ontwikkelende ontwikkelingsbeleid van de overheid.

Op BuZa wilde men echter vooralsnog niet principieel stellingnemen tegen het bilaterale hulpkanaal, mede omdat men inzag dat een impasse in de VN geen reden mocht zijn om uitbreiding van de Nederlandse hulp te blokkeren. Een tussenweg zou daarom zijn: voorlopig alleen bilateraal beginnen met projecten die later in multilateraal verband zouden kunnen worden voortgezet (Peters 1999, p. 102-103). Het Kamerlid Ruygers sloot daar in zijn toelichting op de motie van december 1955 min of meer bij aan. Net als minister Luns wenste ook hij geen 'bilaterale experimenten', benadrukkend dat daaraan in de toekomst wel meer weerstand moest worden geboden (Tweede Kamer 1955, p. 531).

De motie-Ruygers c.s. nodigde bovendien de regering uit om bij de volgende begroting een nota te presenteren, die een overzicht zou geven van het geheel van het met betrekking tot minder ontwikkelde landen gevoerde en te voeren beleid en de daarvoor uit te trekken gelden in 1957 en daarna. En er werd tevens bepleit een al langer bestaand euvel aan te pakken, namelijk: de via verschillende ministeries lopende Nederlandse hulp sterker te coördineren (idem p. 530).

Aan deze uitnodiging gaven de ministers Luns en Beyen gehoor door in april 1956 een nieuwe regeringsnota, de tweede in de serie, uit te brengen (MinBuza 1956). Deze gaf, na de inleidende alinea's, in deel I een korte uiteenzetting van de welvaartsverschillen in de wereld en van 'de noodzaak van gemeenschappelijke actie', terwijl in deel II onderscheid werd gemaakt tussen de verantwoordelijkheden van de verschillende regeringen: enerzijds die van de ontwikkelingslanden, en anderzijds die van de 'andere landen' (idem p. 3-6).³³ Ten slotte kwam, na een over-

³²⁾ De andere twee thema's omschrijvend als de 'maritime-commercialist' en de 'neutralist-abstentionist tradition' (Voorhoeve 1985, p. 42-54).

³³⁾ Bij wat deze nota opmerkte over de verantwoordelijkheid van de 'andere landen' – waarmee in dit geval dus de ontwikkelde landen werden bedoeld – vallen twee merkwaardigheden op. De eerste is, dat terwijl bij de ontwikkelingslanden de verantwoordelijkheid voor het versnellen van hun ontwikkeling 'uiteraard bij de regeringen van die landen zelf' lag, op de regeringen van de rijke landen in feite geen andere plicht rustte dan die 'welke voortvloeit uit vrijwillig aangegane overeenkomsten' (MinBuza 1956, p. 4). De nota verwees hierbij wel naar de 'morele plicht' tot samenwerking die in het VN Handvest wordt genoemd, maar ontkende expliciet dat daaruit ook een 'materiële verantwoordelijkheid' zou volgen. In tegendeel, zo werd in dezelfde alinea geconcludeerd, de in vrijwilligheid verleende steun 'kan door de hulp ontvangende landen dan ook *niet als een recht worden beschouwd*' (idem, cursivering toegevoegd).

Zoals we verderop in dit boek zullen zien deed Nederland in de jaren zestig wél pogingen een dergelijk recht op hulp, of een recht op ontwikkeling, internationaal aanvaard en gecodificeerd te krijgen. Maar in 1956 erkende Nederland voor meer ontwikkelde landen alléén een vorm van 'bijzondere verantwoordelijkheid' in het kader van koloniale verhoudingen – wat in deze nota werd omschreven als een verantwoordelijkheid 'die het

zicht van de 'recente actie' in enkele ontwikkelingslanden, en die in multilateraal en in bilateraal verband in deel III, in deel IV van de nota het gevraagde overzicht van de Nederlandse bijdragen aan de orde, gevolgd door enkele bijlagen met cijfermatige gegevens (idem respectievelijk p. 6-9 en 9-15).

In elk van de laatste drie delen benadrukten de twee BuZa-ministers in diverse bewoordingen de bovengenoemde Nederlandse voorkeur voor de multilaterale aanpak. Technische en financiële hulp zouden daarbij beide een plaats krijgen: de eerste voor 'de verschaffing van kennis over nieuwe werkmethoden, hulp bij de opleiding van lokale krachten, en advies op alle onderdelen van het economisch leven'; en de financiële hulp – in aanvulling op particulier kapitaal geïnvesteerd in productieve ondernemingen – benodigd als multilateraal 'publiek kapitaal' (giften en leningen) voor de verbetering van de economische infrastructuur in met name de laagst ontwikkelde landen, en zo mogelijk hand in hand met een verder uitgebreid programma van technische hulp (idem, respectievelijk p.5 en 9).

Technische hulp in bilaterale vorm (buiten het Koninkrijk), die tot op dat moment slechts op bescheiden schaal had plaatsgevonden, zou eveneens verder worden uitgebreid. Maar voor het gebruik van bilaterale kanalen voor financiële hulp bepleitte de nota grote terughoudendheid: die kanalen waren dan wel 'niet geheel uit te sluiten, zolang er nog geen apparaat voor multilaterale economische steun bestaat' (idem p. 9); maar de looptijd van de daarmee te financieren projecten zou niet te lang mogen zijn, terwijl het tevens 'geredelijk' aannemelijk diende te zijn dat ze te zijner tijd door een internationaal lichaam als het Sunfed zullen worden overgenomen. Want er was ook een zuinigheidsargument dat meetteelde: 'Ons land kan niet in aanzienlijke mate aan multilateraal ontwikkelingswerk meedoen en gelijktijdig bilaterale projecten tot uitvoering brengen' (idem p. 10).

Daarnaast viel er een inconsistentie op in de argumentatie: terwijl het bilaterale kanaal geducht werd, met name omdat daar 'veelal het politiek en economisch belang van het gevende land een rol speelt in de voorwaarden waarop de financiële hulp wordt verleend' (idem p. 8), was de regering er geenszins afkerig van het Nederlandse donorbelang wel aan te voeren bij haar pleidooi voor de multilaterale benadering: daar zouden namelijk 'onze deelneming en invloed beter verzekerd' zijn.³⁴ Zowel hier als hierboven: men poneerde wel iets dat rationeel klonkt, maar schrok snel terug als er lasten bij opdoemden.

Waarschijnlijk werd de zuinigheidsoverweging later in 1956, toen het kabinet toekwam aan besluiten over de motie-Ruygers c.s., nog belangrijker: in plaats van belastingverlaging, stond bij de begrotingsvoorbereiding voor 1957 het sein namelijk op bestedingsbeperking – ook bij het nieuwe kabinet dat in oktober 1956 aantrad (het laatste met Drees als premier, en het eerste met Luns als enige minister van BuZa). Er kwam toen ook nog een politieke prioriteit bij. Van het bij de motie genoemde, reeds tot f. 25 mln. teruggeschoefde, bedrag bleek uiteindelijk namelijk nog véél minder over te blijven voor het door de indianers aanbevolen doel: f. 5 mln. ging eraf vanwege de bestedingsbeperking (waarmee de Kamer had ingestemd), en niet minder dan ongeveer f. 13 mln. was onverwacht nodig voor een uitbreiding van de hulp aan vluchtelingen – die voor het grootste gedeelte bestemd was voor de opvang van Hongaarse uitwijkelingen voor en na het neerslaan van de volksopstand in dat land door troepen van het Warschau-pact in november 1956. Zodoende zou er maar ongeveer f. 7 mln. overblijven voor de beoogde uitbreiding van

gevolg kan zijn van politieke en historische bindingen tussen bepaalde hoger en lager ontwikkelde landen.'

De tweede merkwaardigheid is, dat de voetnoot waarin deze laatste omschrijving voorkwam stelde dat deze bijzondere verantwoordelijkheid 'hier' (in de nota dus) buiten beschouwing werd gelaten (idem, inclusief noot 1) – wat echter niet klopte met het feit dat Nederlands hulp aan 'de overzeese Rijksdelen' eveneens uitgebreid aan de orde kwam in deze nota.

³⁴⁾ Dit onder andere omdat bij het 'directe bilaterale' kanaal 'de Nederlandse hulp eerder het karakter zal hebben van een druppel op een gloeiende plaat'; het was ook een kanaal dat 'ons (...) in een onvoordelige positie [zal] brengen, omdat wij [dan] op een terrein moeten opereren, waar veel sterkere partners reeds bezig zijn. Bovendien stelde de nota, dat 'voor Nederland nog als speciaal argument geldt, dat het een relatief grotere deskundigheid kan inbrengen dan zijn aandeel in het ontwikkelingskapitaal' (MinBuza 1956, p. 9).

de hulp aan ontwikkelingslanden buiten het Koninkrijk – maar ook dit bedrag kwam niet onmiddellijk ter beschikking.³⁵

Afgaande op de eerder geciteerde jaarcijfers van het Ismog, nam het bedrag voor bilaterale projecten en programma's vooral in 1958 flink toe (tot f. 1,0 mln.); het bestond merendeels uit technische hulp, maar er zat ook een groeiend aantal projecten en programma's bij waarin deze vorm van hulp werd gecombineerd met financiële hulp. Van 1955 tot '58 bleef het niveau van de multilaterale technische hulp min of meer gelijk (rond f. 4,0 mln., al zat er wel een daling in de tussenliggende jaren). Maar er vond in deze jaren wel een enorme toename plaats van de deelnemingen in het kapitaal van de Wereldbank en de daarmee gelieerde International Finance Corporation – opgericht ter bevordering van particuliere investeringen in ontwikkelingslanden (die deelnemingen gingen van f. 5 mln. naar f. 35 mln.).³⁶ Deze laatste waren de enige voorbeelden van financiële overdrachten (dit overigens al sinds 1953). Financiële hulp op enige schaal bestond bilateraal nog steeds niet; die zou pas na 1960 op gang komen – zoals we verderop zullen zien.

Verdere omvangsdiscussies

De regering had in de jaren na 1958, zoals de verwijzing naar de eigen verantwoordelijkheid van ontwikkelingslanden al deed vermoeden, weinig zin in grote uitbreidingen van de hulp buiten het Koninkrijk. Substantiële verhogingen zaten er alleen in bij de multilaterale hulp. Naast nieuwe stortingen in het kapitaal van de Wereldbank, betrof dit ook een beperktere vorm van multilaterale hulp die in 1958 voor het eerst op de Rijksbegroting verscheen: een bedrag van f. 26,6 mln. als eerste bijdrage aan het Europese Ontwikkelingsfonds (Ismog 1964, tabel 1), afgesproken bij de onderhandelingen over het Verdrag van Rome. Dit bedrag verborg echter een ernstige misleiding die ik in het komende hoofdstuk verder uit de doeken zal doen.³⁷

De Franse eis om bij de vorming van de Europese Economische Gemeenschap (EEG) ook een regeling te treffen voor de overzeese gebiedsdelen was echter door Nederland en West Duitsland allesbehalve met gejuich ontvangen. Den Haag voelde, naast een voorkeur voor echte mondiale multilaterale samenwerking, ook weinig voor het meebetalen aan de instandhouding van speciale relaties met ontwikkelingslanden van andere lidstaten, terwijl de kans op het delen in de voordelen niet groot werd geacht.³⁸ Alle bedenkingen moesten echter wijken voor het politieke en economische belang van de Europese samenwerking.

³⁵) Ik ontleen deze cijfers aan het antwoord dat Ruygers op 2 mei 1957 kreeg van Luns, nadat hij deze op 5 april schriftelijk had gevraagd hoe het zat met de herhaald toegezegde besteding van de eerder genoemde f. 25 mln. (Aanhangsel tot het Verslag van de Handelingen der Tweede Kamer, zitting 1956-1957, p. 75). Alleen voor de Hongaarse vluchtelingen was volgens Peters al f. 10 mln. nodig. Deze vermeldt ook dat de bedragen voor de nieuwe activiteiten pas in het najaar van 1957 per suppletoire begroting werden goedgekeurd, en dus pas in 1958 konden worden besteed (Peters 1999, p. 106-107).

³⁶) De genoemde bedragen zijn verzameld uit de tabellen 2, 3 en 4 in Ismog 1964, p. 5-6. In de jaren 1955-'58 stegen ook de administratie- en beheerskosten van de Nederlandse hulp tot meer dan het dubbele (van f. 177 duizend naar f. 368 duizend). Als we deze kosten nu even exclusief toerekenen aan de hulp buiten het Koninkrijk, dan nam het totaal van de hulp aan deze overige ontwikkelingslanden toe van f. 9,9 mln. tot f. 40,5 mln. – wat een stevige uitbreiding lijkt, maar deze bedragen zaten nog altijd op een véél lager niveau dan wat er in dezelfde jaren naar Suriname, de Nederlandse Antillen en Nieuw-Guinea ging: van f. 101 mln. in 1955 (via dalingen in 1956 en '57) naar f. 112 mln. in 1958 (idem, respectievelijk tabel 6 en 7, p. 6).

³⁷) In feite was het nog namelijk nog helemaal geen overmaking naar Brussel, maar alleen een bijschrijving op een speciale schatkistrekening van de EEG bij Financiën, die men liet meetellen alsof het wel een reële betaling was. Ik zal dit in dit hoofdstuk nog negeren.

³⁸) In eerste instantie profiteerde zelfs alleen Nieuw-Guinea, want voor Suriname en de Antillen had het Koninkrijksstatuut staatsrechtelijke complicaties opgeleverd. Die werden pas in 1962 en 1964 opgelost met de sluiting van eigen associatie-overeenkomsten voor deze twee Koninkrijksdelen. Daardoor werd het mogelijk dat deze landen ieder de helft kregen toegewezen van het restant van de na de afstand in 1962 niet meer in Nieuw-Guinea besteedbare gelden die Brussel voor dit gebied had gereserveerd (Veen 1985, p. 89 en 142-143; zie ook Oostindie & Klinkers 2001, II, p.197-198).

1958 was ook het jaar waarin de bekende 1%-doelstelling voor de omvang van de buitenlandse financiering van ontwikkelingslanden voor het eerst door een groter internationaal forum werd geformuleerd: de *Wereldraad van Kerken* (WRvK) nam in dat jaar een resolutie aan die dit percentage van het nationale inkomen van elk rijk land aanbeval als norm voor hun bijdrage aan arme landen (DAC 1985, p. 67). Hierboven hebben we (in noot 21) al gezien dat hetzelfde percentage in Nederland al eerder fungeerde als maatstaf voor een persoonlijke (of gezins)bijdrage aan de actie Daadwerkelijke Gerechtigheid van de Novib.³⁹ Die nam zij in 1960 ook over als aanbeveling aan de Nederlandse regering (Kaam 1973, p. 40), in hetzelfde jaar dat ook de Algemene Vergadering van de VN deze 1%-doelstelling vastlegde in een resolutie. En die werd een jaar later bevestigd in de resolutie die op voorstel van de net aangetreden Amerikaanse president Kennedy alsnog het al begonnen decennium van de jaren zestig uitriep tot het '*Decennium van Ontwikkeling*' (Ringnald 1999, p. 202) – later aangeduid met de afkorting DD-1, naar de Engelse naam 'Development Decade', nadat in 1970 was besloten het decennium 1970-'80 van de afkorting DD-2 te voorzien.

Het is goed om enkele nadere kanttekeningen te maken bij deze omvangsdoelstelling, die nog jarenlang een rol zou gaan spelen in de Nederlandse discussie over de omvang van de ontwikkelingshulp. Om te beginnen: alleen van de laatste twee VN-uitspraken staat vast dat zij het genoemde streefcijfer lieten slaan op de *totale* middenstroom naar ontwikkelingslanden – dat wil zeggen dat het naast de publieke middelen (leningen en schenkingen door of namens een regering) ook ging om de particuliere bijdragen (met name directe investeringen in bedrijven, maar ook beleggingen, exportkredieten, vanuit het bedrijfsleven en banken, en giften van non-profit-organisaties).⁴⁰ Over de aanbeveling van de WRvK spreken mijn bronnen elkaar tegen, terwijl de tekst van de Novib-aanbeveling niet is terug te vinden.⁴¹

³⁹⁾ Van Soest vermeldt dat hetzelfde percentage al in 1943 als norm werd gesteld voor de regeringsbijdragen van niet in de oorlog bezette landen aan het Nood- en Rehabilitatieprogramma van de Verenigde Naties (UNRRA). Volgens hem droegen er toen 'opvallend veel landen' bij die enkele jaren later als ontwikkelingslanden zelf op hulp aanspraak zouden maken (Soest 1975, p. 77-78). Dierikx heeft echter in een codetelegram gelezen dat 'de Zuid-Amerikaanse landen [toen] op de rem hadden gestaan' en poogden 'hun bijdragen tot een minimum te beperken' (Dierikx 2002, p. xvii, inclusief noot 22). En Van Kaam meende te weten dat Tinbergen al in 1956 een hulpomvangsaanbeveling van 1 procent uitrekende voor de VN (1973, p.40), maar daarvan heb ik geen bevestiging van gevonden.

⁴⁰⁾ Voor alle duidelijkheid: noch bij de publieke, noch bij de particuliere stroom betreffen deze middelen alleen geld dat de grens overgaat; het vertegenwoordigt ook de geldswaarde van leveringen in natura (als voedingsmiddelen, vee, machines en andere zaken) en kennisoverdrachten (advieskosten, studiebeurzen, etc.). En bij gebonden hulp gaat er zelfs géén geld de grens over, maar wordt het door de donorregering betaald aan de leveranciers van de gekochte goederen en diensten in het donorland; uiteraard gaan in dit geval deze goederen en diensten zelf wél de grens over en zijn zij als zodanig en tot op zekere hoogte (afhankelijk van de aard van de financiering en andere voorwaarden) een offer voor de donoreconomie. Dit laatste schijnt Hoebink te ontgaan als hij gebonden hulp associeert met 'terugvloeiende hulp' – alsof eerder verstrekte hulp weer wordt teruggehaald. Deze term, die ook wel door anderen wordt gebruikt, geeft een verkeerd beeld van de feitelijke gang van zaken bij gebonden hulptransacties: het geld blijft dan wél in het donorland, maar de ermee gekochte goederen en diensten gaan in hun geheel naar de ontvangende ontwikkelingslanden als een door de donorregering gefinancierde vorm van import uit het donorland.

Hoebink lijkt het in de betreffende passages echter te hebben over twee andere vragen:

- of, of in hoeverre, de verstrekte hulp een offer is voor de donoreconomie; en
- of de verdeling van de voordelen van de hulptransactie niet ongelijk is.

Als dát zijn vragen waren, had hij moeten bedenken dat het – naast de door hem genoemde omvang en aard van de in het donorland toegevoegde waarde van de geleverde goederen en diensten, en de mate waarin de hulp nieuwe exporten genereert dan wel bestaande substitueert – ook gaat om de vraag of de hulp uit een schenking of een lening bestaat en hoe 'hard' de verschillende leen- en bestedingsvoorwaarden zijn. Bovendien zeggen de aard en omvang van de voordelen voor de donoreconomie niet noodzakelijk iets over het nut van de hulp voor de ontvangende economie. Zelfs bij 'geven = nemen', zoals Hoebink suggereert, kan *iets* ontvangen toch nog aantrekkelijker zijn dan *niets* ontvangen! Maar als het om dié keuze gaat, is de verdeling van de voordelen slechts van secundair belang, of misschien alleen sociologisch en politiek interessant, maar niet economisch (contra Hoebink 1988, p. 235-236).

⁴¹⁾ Zo stelde het DAC-rapport van 1985 dat de WRvK-uitspraak de totale 'flow of resources' betrof, terwijl het

Ten tweede: 1% voor de totale middenstroom was niet een willekeurig percentage, al was op de schatting van de behoefte aan hulp van de ontwikkelingslanden waarop het gebaseerd was, wel wat aan te merken. Er waren verschillende ramingen gemaakt – de eerste zelfs al in 1951, door een VN-commissie onder leiding van de econoom en latere Nobelprijswinnaar W.A. Lewis uit Jamaica. Maar de uitkomsten varieerden nogal, omdat zij nu eenmaal afhangen van vooronderstellingen en doelstellingen die (moeten) worden afgewogen (waaronder de gewenste groei van en de mogelijke eigen besparingen in de ontvangende landen).⁴² Het Pearson-rapport stelde wel dat alle studies 'by and large' een behoefte indiceerden die overeenkwam met de geopperde 1% van het Bruto Nationaal Product (BNP) van de rijke landen (1969, p. 143), maar dat was voornamelijk een politieke stellingname van deze op verzoek van de Wereldbank geformeerde Commissie van acht internationaal erkende deskundigen (inclusief de al genoemde W.A. Lewis).

Ten derde: hoewel er sprake was van enig natte-vinger-werk, heeft een vaste omvangsdoelstelling in procenten van het nationale inkomen van donorlanden (en ongeacht de hoogte van dit percentage en de verkozen definitie van dit nationale inkomen) wel nut. Een later NAR-advies over deze materie noemt zelfs twee waardevolle functies: het zorgt dat de last van de hulp naar draagkracht wordt verdeeld over de ontwikkelde landen,⁴³ en het maakt de beschikbaarstelling van de bedragen los van de jaarlijkse besluitvormingsprocessen in die landen (NAR 1986, p.14).

In de vierde plaats, even stilstaand bij deze tweede functie: de gewenste stabiliteit van de middenstroom is nauwelijks of niet te realiseren bij de middelen uit particuliere bron; in kapitalistische landen vindt de besluitvorming daarover immers plaats in vele individuele ondernemingen en organisaties, niet alleen aan de aanbiederskant, maar ook aan die van de afnemers/ontvangers. (De over de jaren beschikbare statistieken laten dan ook extreme fluctuaties zien in de verschillende componenten van de private stroom.) In feite kan de gezochte stabiliteit en betrouwbaarheid van de jaarlijks beschikbare middelen alleen bij de publieke stroom enigszins worden verzekerd: daar staat althans aan zowel de gevers- als de ontvangerskant in principe slechts één overheid tegenover een andere (al is ook dit in de praktijk niet echt het geval, omdat in de meeste bilaterale hulprelaties aan beide kanten vaak meerdere overheidsdepartementen en diensten, en in ontvangende landen soms ook lokale en regionale autoriteiten, iets in de pap te brokken hebben).

En ten slotte een verrassing als laatste kanttekening – iets wat pas later bekend werd, en dat vele actievoerders van destijds zou hebben doen opkijken als zij het geweten hadden: *in zowel 1960 als 1961 overtrof de Nederlandse totale middenstroom naar ontwikkelingslanden ruimschoots de bepleite 1 procent van het nationale inkomen, namelijk: respectievelijk 2,11 en 1,61 procent.*⁴⁴ Voor de groep van de rijke landen als geheel (de DAC-groep) lagen de gerealiseerde

Pearson-rapport uit 1969 nadrukkelijk sprak van 'grants and concessional loans', waarmee naar alle waarschijnlijkheid alleen, of voornamelijk, publieke middelen werden bedoeld (resp. DAC 1985, p.67, en Pearson 1969, p. 144). Welke van de twee gelijk heeft is onduidelijk. Vermoedelijk heeft de Novib-aanbeveling aangesloten bij die van de WRvK.

⁴²) Goran Ohlin (1966) bespreekt en vergelijkt bijvoorbeeld ramingen gebaseerd op hetzij het verwachte tekort aan eigen besparingen, hetzij het verwachte tekort aan buitenlandse deviezen van de ontvangende landen (p. 76-80). Het in de vorige noot genoemde Pearson-rapport vermeldt ook nog de vraag of het absorptievermogen van de ontvangende landen wel groot genoeg is (p.143). Zijn antwoord: dat daaraan niet getwijfeld hoefde te worden, zou later te optimistisch blijken te zijn.

⁴³) Al zou deze functie natuurlijk nóg overtuigender zijn geweest als het niet om een voor alle landen uniform percentage was gegaan, maar een dat oploopt met het welvaartspeil van de gevende landen. Ohlin toont ook enkele berekeningen van de lastenverdeling bij verschillende graden van progressiviteit in de percentages (1966, p. 75-76).

⁴⁴) De daling in 1961 werd uitsluitend veroorzaakt door de inzakkende particuliere stroom, want die van de overheid steeg toen wel. Dit zijn percentages op basis van de hoogste definitie van het nationale inkomen, te weten: het Bruto Nationaal Product tegen marktprijzen (BNPmp) (DAC 1970, p.173 en 180). Als de laagste definitie van dit inkomen als basis was genomen (het Netto Nationaal Inkomen tegen factorkosten – NNIfk) zou het percentage in 1960 zelfs 2,56 % zijn geweest (Dool 1993, p.7).

percentages wèl beneden de aanbeveling: 0,89 respectievelijk 0,95 procent. Echter, alsof de oproepen slechts averechts werkten: 1961 was meteen het piekjaar, want daarna is het percentage van de totale middenstroom vanuit de rijke landengroep gestaag gedaald tot 0,48% in 1990 (DAC 1994, p.184). Alleen afzonderlijke landen van de groep gaven blijk van een andere patroon: Nederland daalde bijvoorbeeld tot een dieptepunt van 0,69 procent in 1964, om daarna in de meeste jaren weer boven de 1 procent uit te komen; zo hoog als in 1960 is de totale middenstroom uit Nederland echter nooit meer geworden.

Vanwege de in het vierde punt genoemde wisselvalligheid en onbeheersbaarheid van de particuliere middenstroom, maar misschien ook vanwege de dalende trend in het totale volume, is de internationale discussie over de omvangsdoelstelling voor bijstand aan ontwikkelingslanden enige jaren later geheel verschoven naar wat aanvankelijk als een subdoelstelling was bedoeld: een percentage voor alleen de van overheidswege verstrekte ontwikkelingshulp. Dat was een discussie die niet alleen verdere verfijningen van de (vereiste) hulpvoorwaarden betrof, maar ook nadere definiëringen van het te hanteren concept van het nationale inkomen van de donorlanden en de voor hulp in aanmerking komende categorieën van landen omvatte. De belangrijkste aanscherpingen kwamen echter pas in en na de tweede helft van de jaren zestig tot stand, zodat we de details daarvan uitstellen tot de volgende hoofdstukken.

Eén van de fora waarin deze discussies plaatsvonden was de in 1961-'62 opgerichte *Development Assistance Committee* (DAC), institutioneel geplaatst binnen de één jaar eerder ingestelde *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD, of OESO volgens de Nederlandse afkorting). Deze organisatie, die het sinds 1948 fungerende onderlinge overleg tussen de gever en de ontvangers van de Marshall-hulp (OEEC/OEES) opvolgde, zou geleidelijk aan de instelling worden waarin de deelnemende rijke landen niet alleen hun eigen binnenlandse beleid bespraken en coördineerden, maar ook hun al of niet gezamenlijke opstelling voorbereiden voor het latere Noord-Zuid-overleg met ontwikkelingslanden. In de DAC deden zij dat echter alleen ten aanzien van hun ontwikkelingshulp aan de laatste. Bij de oprichting verenigden de op dat moment deelnemende tien landen (inclusief Nederland⁴⁵) plus de Commissie van de EEG zich in de doelstelling: de hulp te vergroten, deze aan te passen aan de behoeften van ontwikkelingslanden, en de effectiviteit ervan te verbeteren (Dool 1993, p. 12). Een uniek kenmerk van zowel de OESO als de DAC is dat de lidstaten bij toerbeurt elkaars beleid onderzoeken en beoordelen in het kader van jaarlijkse 'landen-examens'.

Een ander overlegkader dat echter al eerder fungeerde was dat van de Verenigde Naties, al of niet in hun Algemene Vergadering of in een van de (sub)commissies, of de onder hun gezag geplaatste internationale organisaties.

Politiek en charitas, of maatschappijhervorming?

Rond 1960 liepen de hulpvormen van de verschillende DAC-landen nog aanzienlijk uiteen. Globaal waren toen de landen met de procentueel hoogste totale middenstromen naar arme landen tevens de landen met de hoogste BNP-percentages voor ontwikkelingshulp door de overheid (uitgezonderd Zwitserland, dat bijna alleen particulier kapitaal exporteerde): met Portugal (1,45 %), Frankrijk (1,38 %), België (0,88 %), en het VK (0,56 %) als de hoogste. De VS, die toen meer dan de helft van deze hulp voor hun rekening namen, zaten daar met 0,53 % wat onder, terwijl Nederland daar flink bij achterbleef (0,31%).⁴⁶ Natuurlijk was het geen toeval dat de eerste

⁴⁵) Al was Nederland aanvankelijk nogal beducht voor mogelijke beperkingen van zijn eigen beleidsvrijheid (zie bijvoorbeeld de ambtelijke nota's van mei en juni 1960 en Luns' brief aan MP De Quay van 22 juni 1960, in Dierikx et al., red., 2002, p. 591-597).

⁴⁶) Uit DAC (1970), p.181. Het is dus duidelijk dat het eerder genoemde hoge BNP-percentage van de Nederlandse totale middenstroom in 1960 (2,11 %) voor het overgrote deel (85 %) uit privékapitaal bestond (ibidem, p. 180 en 183).

vier landen, net als Nederland, een overwegend deel van hun hulp kanaliseerden naar hun eigen (ex-)koloniale gebieden. Alleen die van de VS vertoonde een geografisch patroon dat (met inbegrip van de eigen ex-kolonie: de Filipijnen) door meer recente politieke en economische drijfveren werd gekenmerkt, met name die van de Koude Oorlog (zoals ook Myrdal opmerkte: 1970, p. 333). In Azië liep dat in de pas met de Amerikaanse indammingspolitiek, terwijl men in Latijns-Amerika probeerde navolging van de Cubaanse revolutie te voorkomen, onder andere met de in 1961 gevormde Alliance for Progress.

In Nederland leken zulke overwegingen aanvankelijk geen grote rol te spelen – in de Nota van 1956 werd het Koude-Oorlogsmotief weliswaar erkend, maar het nastreven van economische belangen in engere zin werd afgekeurd – hoewel dit laatste bij het begin van de Nederlandse overheidshulp allerm minst had ontbroken. Vooral de toen kennelijk secundaire rol van dit economische motief was opmerkelijk, gezien de wijde verspreiding van Nederlandse bedrijfsbelangen, ook buiten (ex-)koloniaal gebied. Verandering was echter op til. Want terwijl het humanitair-ethische motief dat de Nota benadrukte, toen nog door zowel het parlement als het voor meer hulp pleitende deel van het publiek werd gedeeld, zou dit voor de hulp buiten Koninkrijksverband niet lang de voornaamste drijfveer blijven.

De opening naar bilaterale hulp die de motie-Ruygers van december 1955 al maakte, was een eerste signaal. Maar ook voor een vermoedelijk groot deel van het publiek waren zulke openingen aanvaardbaar. De Novib, bijvoorbeeld, wilde nadrukkelijk een *nationale* organisatie zijn: alle gezindten, alle klassen en standen, en alle regio's zouden over deze zaak eensgezind moeten zijn – zo hoopte men niet alleen, men wenste dat ook na te streven. Zo'n 70 organisaties werden lid, inclusief werkgevers- en werknemersverbonden, kerkelijke en standsorganisaties, en alle grote politieke partijen (Beerends & Van Tongeren 1979, p. 159). En Prins Bernhard werd Algemeen Voorzitter (Kaam 1973, p. 39) – ook een voorbeeld van schone schijn.

Het is correct dit soort bewegingen 'christelijk-humanitair' te noemen, maar niet om dit etiket te beschouwen als non- of apolitiek, zoals Beerends & Van Tongeren suggereren als zij op dezelfde bladzijde het in 1961 opgerichte Angola-Comité aanduiden als de eerste groep met een 'meer politieke benadering'. Van Kaam wees er terecht op dat in de Novib 'van meet af (...) twee harten kloppen, een charitatief en een politiek' (idem). En het schrijven van brieven aan het parlement en de regering is een politieke daad, ook als de inhoud van het commentaar politiek niet in alle opzichten controversieel was.

Dit politieke element zou echter binnen enkele jaren sterker – en voor een deel van de achterban wél controversieel – worden, toen de oproepen niet meer alleen méér hulp, maar ook handelsmaatregelen en structurele hervormingen van de economie gingen omvatten. Novib en vele andere, ideologisch vergelijkbare, bewegingen zijn die weg consequent opgegaan – al gingen zij niet zo ver als sommige anderen (deels, maar slechts enkelen, Marxistisch geïnspireerd), die bestrijding van de (kapitalistische) Nederlandse samenleving en afschaffing van de (staats)ontwikkelingshulp beschouwden als de beste bijdrage aan ontwikkeling van de Derde Wereld. Deze laatste opvatting werd in het Nederland van de jaren vijftig nog niet meer dan bij uitzondering gehoord (alleen bij de CPN, en gedeelten ervan bij de PSP). De 'dubbelhartigheid' van Novib en anderen werkte doorgaans goed, met een 'positieve relatie tussen liefdadigheid en maatschappijhervorming volgens de maatstaven der gerechtigheid', aldus Jelsma, één van de Novib-oprichters (nu aangehaald in Kaam 1973, p. 39). Maar er zijn natuurlijk ook politieke meningsverschillen geweest die niet binnenskamers bleven en tweespalt opleverden.⁴⁷

⁴⁷) Zelfs het streven naar politieke neutraliteit en nationale eensgezindheid bleef niet vrij van meningsverschillen. Zo vertelde Jelsma in het reeds genoemde interview over het eerste Novib-project waarvoor hij naar Soedan was geweest, dat na terugkeer toestemming werd gevraagd voor het opzetten van scholen rondom katoenplantages. Toen echter niet beloofd kon worden dat dit geen mohammedaanse scholen zouden worden, moest het project worden veranderd in een levering van stamboekvee (Kagie 1991 p. 41-42).

Terwijl het Nederlandse bedrijfsleven in dit relatief lang gehandhaafde koor van nationale verbondenheid en samenwerking aanvankelijk nog geen dissonante geluiden liet horen, groeide in ondernemerskringen langzamerhand wel de behoefte invloed te krijgen op de wijze waarop de overheid ontwikkelingshulp bedreef. Vooraan stonden daarbij vooral de bedrijven die, na vele jaren van activiteit in Indonesië, de oud-koloniale droom ten aanzien van dat land hadden zien vervliegen – en recent ook nog met achterlating van hun zonder vergoeding genationaliseerde eigendommen het land waren uitgezet. Op zoek naar alternatieve investerings- en handelsmogelijkheden in andere landen en werelddelen vroegen zij, samen met andere bedrijven, ook om steun van de overheid.

Het ministerie van EZ was de instantie om bij aan te kloppen; op dat departement maakte men zich al eerder zorgen over het, in vergelijking tot andere landen, achterblijvende aandeel van ontwikkelingslanden in de Nederlandse export.⁴⁸ Naast meer exportkredieten en andere faciliteiten zou daarvoor ook ontwikkelingshulp kunnen worden ingeschakeld – alleen zou die dan wel meer op bilaterale leest moeten worden geschoeid. EZ besloot daarom zich intensiever in het debat over de hulpverlening te mengen. Zijn DG BEB stelde daartoe in augustus 1959 een eerste nota op ten behoeve van nader interdepartementaal overleg: naast zijn visie op de ontwikkelingsproblematiek en de doeleinden van de hulpverlening, werd daarin ook verwezen naar de teruglopende animo bij andere donorlanden om adequaat te participeren in de door BuZa gepropageerde multilaterale aanpak: steeds meer landen, waaronder met name de VS, maakten in toenemende mate gebruik van eigen bilaterale hulpkanalen. De BEB-nota bepleitte daarom ook meer aandacht voor de voordelen die uitbreiding van de bilaterale hulp voor Nederland zou betekenen.⁴⁹

Dit initiatief werd van BuZa-zijde echter weinig gewaardeerd en intern meteen scherp bekritiseerd.⁵⁰ Er waren waarschijnlijk ook andere commentaren op ontvangen, zodat de BEB zich

⁴⁸) Hellema 1999, p.128. Een contactcommissie van de vier werkgeversorganisaties in Nederland vroeg op 14 januari 1959 om overleg met minister Zijlstra van EZ over mogelijke stimuleringsmaatregelen door de overheid (de betreffende brief is opgenomen in Dierikx et al., red., 2002, p. 528-529). Gewezen werd onder andere op de politieke risico's die kleefden aan bedrijfsinvesteringen in ontwikkelingslanden, en ook op het belang van zulke investeringen voor de Nederlandse export. Het kabinet-Drees was echter al begonnen met deze problematiek, en dat leidde ertoe dat dezelfde minister Zijlstra enkele maanden later, nu als minister ad interim van Financiën, werkte aan de voorbereiding van een *Nederlandse Overzeese Financieringsmaatschappij* (NOF). Die zou naast een verzekering tegen politieke risico's ook door de overheid gegarandeerde leningen moeten verstrekken ten behoeven van Nederlandse bedrijfsprojecten in de Derde Wereld (zie de nota van het DG BEB aan Zijlstra van 16 mei 1959, in idem p. 530-532). Terzijde: in het nieuwe kabinet-De Quay, dat na het interim-kabinet Beel op 19 mei van dit jaar aantrad, zou Zijlstra het ministerschap van Financiën op zich nemen, terwijl De Pous hem opvolgde als minister van EZ.

⁴⁹) Naast voordelen als: meer ruimte voor Nederlandse inzichten; toenemende goodwill die ook 'handelspolitiek benut' kan worden, werd ook gesteld dat een samengaan van het Nederlandse belang met dat van het ontvangende land 'noch ongezond behoeft te zijn, noch kwetsend' voor dit laatste – in tegendeel, zo werd geponeerd: een 'zakelijke overeenkomst zal de eigenwaarden en het verantwoordelijkheidsbesef van een onderontwikkeld land meer verhogen dan (...) een anonieme gift' via de VN. Daarom opperde de nota maar vast de Nederlandse bijdragen aan 'VN-organen voorshands niet verder te verhogen, en daarnaast een bedrag beschikbaar te stellen voor bilaterale hulpverlening', bijvoorbeeld in de vorm van 'leningen en kredieten, overheidshulp bij particuliere investeringen en bij de uitvoering van werken, en bilaterale technische hulp, garanties, en dergelijke.' (De nota van 10 augustus 1959 is geheel afgedrukt, inclusief drie bijlagen, in Dierikx et al., red., 2002, p. 544-558, met de geciteerde woorden op p. 547-548.)

⁵⁰) In een memo over de BEB-nota aan DIO-chef, drs. Jan Meijer, van 15 september 1959, dat in zwart-wit termen suggereerde dat er aan bilaterale hulp van alles mankeerde en aan multilaterale niets (Dierikx et al., red., 2002, p. 561-563). Ondanks een poging van minister Luns vanuit New York – waar hij het begin van de 14e AV-VN bijwoonde – om wat meer evenwicht aan te brengen in de door Meijer doorgezonden kanttekeningen bij de nota, was Meijer zelf in zijn daags daarna aan de SG van BuZa voorgelegde commentaar nog onverminderd fel: het DG BEB bemoeit zich met zaken waarvoor het niet bevoegd is en geeft tal van aspecten onvolledig of onjuist weer. Multilateraal beleid diende volgens Meijer de voorkeur te houden, en slechts aangevuld te worden met een klein programma van bilaterale bijstand ten behoeve van deskundigen en fellows. (Luns' telegram van 16 september staat in idem, p. 563-564, en het memo van Meijer van 17 september op p. 564-566.)

genoopt zag op 20 oktober een nieuwe versie van zijn nota rond te zenden. Ook die leidde er echter niet toe dat er in 1960 kabinetsbesluiten over konden worden genomen.⁵¹

Wat de ontwikkelingshulp betreft was intussen ook het ministerie van Financiën niet op zijn handen blijven zitten. Eén van de grootste ontwikkelingslanden, India, dat potentieel ook voor de Nederlandse export van groot belang was, had tegen het einde van de jaren vijftig al voor bijna 5 miljard dollar aan financiële hulp ontvangen van andere donorlanden (Posthumus 1999, p. 148) – en uit Nederland nog altijd niet meer dan minieme bedragen aan technische hulp. Omdat het in zeer ernstige betalingsbalansmoeilijkheden kwam nam de Wereldbank in 1958 het initiatief om de donorlanden te bewegen tot een gezamenlijke reddingsoperatie. Zo ontstond in 1960 het *India-consortium*, dat zich vooral op financiële hulp ging richten. Financiën zag daarin ook een rol voor zichzelf, zodat het een waarnemer afvaardigde naar het voorbereidende overleg in het najaar – maar minister Zijlstra was daarin niet gekend, en ook BuZa-minister Luns was er buiten gehouden!

Zijlstra had zich vanaf 1952 als een bijna voortdurend op de rem trappende minister van EZ laten kennen zodra het om uitbreiding van de ontwikkelingshulp ging, zo is in verschillende documenten in het eerste ING-boek te zien. Ook ten aanzien van het voorgestelde India-consortium wilde hij aanvankelijk geen deelname van Nederland, of hooguit alleen als waarnemer zonder financiële verplichtingen – maar dat was niet toegestaan. Zijn aarzeling kwam echter in dit geval niet alleen voort uit budgettaire voorzichtigheid; ook de omstandigheid dat de regering nog over de hoofdlijnen van eventuele veranderingen in het ontwikkelingsbeleid moest beslissen hield hem tegen. In maart 1961 werd Zijlstra echter door zijn ambtelijke top overtuigd van de urgentie van Nederlands toetreding tot dit consortium.⁵² Hij wilde dit in november van dat jaar aan de ministerraad voorstellen, maar toen was het Luns die weigerde – met als voornaamste argument, dat India zich bij de Nieuw-Guinea-kwestie in de VN 'steeds tegen Nederland [had] gekeerd' (zo citeert Posthumus hem, 1999, p. 151). Het duurde nog tot mei 1962 voordat Luns van de ministerraad genoegdoening kreeg, zodat daarna de door Zijlstra en De Pous bepleite spoedige deelname aan het India-consortium kon worden aanvaard (Dierikx et al., red., 2002, p. 807).⁵³

⁵¹⁾ Het ING-boek drukt van deze herziene versie van de BEB-nota alleen een in tien punten onderverdeelde samenvatting af (Dierikx et al., red., 2002, p. 567-568). Maar de wijzigingen zijn vermoedelijk alle af te leiden uit de redactionele voetnoten die het ING-team plaatste bij passages uit de oorspronkelijke versie van de nota (idem p. 544-553, de noten a t/m o). Een nieuw memo van Meijer van 14 december gaf deze versie echter ook op andere punten uit de zak (idem p. 572-573), terwijl een brief van de minister van LV&V, Marijnen, aan premier De Quay, d.d. 25 april 1960, eveneens bezwaren aantekende. De door minister De Pous beoogde bespreking van de BEB-nota in de REA (de onderraad van de ministerraad voor economische aangelegenheden) ging dan ook niet door. De nota werd in november 1960 terugverwezen naar ambtelijk vooroverleg (aldus de ING-redactie in noot 2 bij Marijnens brief – in idem, respectievelijk p. 586 en 586-587).

⁵²⁾ Het zenden van een waarnemer naar de eerste bijeenkomst van de India-groep was een initiatief geweest van de thesaurier-generaal van Financiën, Emile van Lennep, die daarna ook minister Zijlstra op andere gedachten bracht (Posthumus 1999, p. 149, aan wie ook andere informatie over het ontstaan van het India-consortium is ontleend). Van Lennep was al sinds 1951 thesaurier-generaal, en kon vanaf die plaats verschillende beleidsraden in beweging zetten als hij dat wenselijk vond. Hij zou deze functie tot 1969 blijven bekleden, toen hij Secretaris-Generaal van de OESO werd, een positie waarin hij 15 jaar lang nog veel meer invloed verwierf en met veel gezag belangrijke internationale beleidsdiscussies kon initiëren, zoals we nog zullen zien in dit boek.

⁵³⁾ Luns' genoegdoening bestond eruit, dat de ministerraad hem toestond de ambassadeur van India te laten weten 'hoe bijzonder gegriefd de Nederlandse regering [was] geweest, dat door het toedoen van (...) India (...) een redelijke regeling voor Nieuw-Guinea' was verhinderd (Dierikx et al., red., 2002, p. 807) – een historisch nogal vertekende beschuldiging, en niet de enige poging van Luns om het falen van zijn Nieuw-Guinea politiek aan anderen te wijten.

Overigens duurde het toch nog tot 6 augustus 1962 dat de MR ook de laatste interdepartementale wrijvingen over de toetreding tot het India-consortium als opgelost kon beschouwen (ibidem p. 820). Dierikx's constatering dat Nederland 'niet tot daadwerkelijke deelname' aan dit consortium overging, en ook niet tot dat voor Pakistan toetrad (Dierikx 2002, p.xxvii) komt dus niet overeen met deze besluiten van de ministerraad, noch met wat er over beide consortia in de verschillende ING-boeken staat. Wel klopt het dat de intra- en interdepartementale meningsvorming over het India-consortium tussen 13 oktober 1960 en 6 augustus 1962 heel wat voe-

Omstreeks dezelfde tijd nam de ministerraad ook besluiten over het toekomstige regeringsbeleid inzake ontwikkelingslanden – maar toen was ook buiten de politiek het debat tussen bilateralisten en multilateralisten al op gang gekomen.⁵⁴ Kort daarvoor waren ook de werkgeversorganisaties voor het eerst met een gezamenlijke nota gekomen waarin zij hun visie gaven op het ontwikkelingsbeleid van de regering.⁵⁵ Hoewel de BEB vond dat deze werkgeversnota maar 'weinig nieuwe gezichtspunten' bevatte en er ook kritiek op had,⁵⁶ beval de REA aan dat er eerst maar eens een 'ministerieel gesprek' over deze nota moest plaatsvinden. Dit gesprek werd gehouden op 10 januari 1961, onder leiding van premier De Quay (die tevens als BuZa-minister ad interim optrad). Hij en de aanwezige ministers: De Pous, Zijlstra en Marijnen (naast een staatssecretaris en vier hoge ambtenaren), bleken echter sterk uiteenlopende meningen te hebben, zowel over de procedure als over de concrete inhoud van de reactie op de werkgevers (zo blijkt uit het verslag in Dierikx et al., red., 2002, p. 622-624). Inhoudelijk zou deze reactie serieuze implicaties hebben voor de van verschillende zijden voorgestelde wijzigingen in het beleid ten aanzien van ontwikkelingslanden. En elke wijziging zou, zo mogelijk nog lastigere, implicaties hebben voor de institutionele verhoudingen, zowel tussen als binnen de verschillende bij dit beleid betrokken ministeries.

De interdepartementale ambtelijke werkgroep die na het 'ministersgesprek' werd ingesteld, kwam weliswaar al op 23 maart 1961 met iets dat zijn voorzitter een 'conceptnota' noemde (ibidem p. 655); maar hij liet tevens zien dat die nog niet de instemming van alle in eerste instantie betrokken ministeries had: met name BuZa zelf lag nog dwars. Daarmee was de volgende ronde begonnen van de al genoemde, later door Luns als 'beschamend' betitelde, interdepartementale competentiestrijd over de omvang en vooral de vorm en uitvoeringsmodaliteiten van de Nederlandse ontwikkelingshulp (Hellema 1999, p.130-133 en 140).⁵⁷

ten in aarde had (zie de documenten 226, 233, 236, 239, 246, 250, 266, 267, 273, 274, 276, 284, 286, 290, 294 en 296, in Dierikx et al., red., 2002, p. 609 t/m 820).

⁵⁴⁾ Posthumus (1999) haalt enkele belangrijke deelnemers aan dit debat aan op bladzijde 152 (en in zijn noten 9 tot en met 11 op p. 360).

⁵⁵⁾ De werkgeversnota kwam uit in december 1960, onder de titel: '*Samenwerking met ontwikkelingslanden*' (aldus Dierikx et al., red., 2002, p.611, inclusief noot 1). Op de nota zelf heb ik niet de hand kunnen leggen. Hellema vermeldt, naast de reeds in noot 48 genoemde ideeën, ook de werkgeversopvattingen over handelspolitieke zaken en verzekerde aanvoer van grondstoffen, hun pleidooi voor gebonden leningen aan ontwikkelingslanden en hun verzoek 'een belangrijke plaats' te krijgen 'bij de ontwikkeling en uitvoering' van hulpprogramma's (Hellema 1999, p.129). Voor andere punten zie de bronnen in de volgende voetnoot.

⁵⁶⁾ In zijn aanbiedingsbrief, d.d. 14 december 1960, bij een commentaar van een BEB-medewerker vroeg DG Van Oorschot zich onder andere af of de schrijvers van de nota wel inzagen dat ontwikkelingslanden niet alleen wilden fungeren als afzetmarkten voor de industrielanden en leveranciers van grondstoffen, maar deze grondstoffen ook zelf wilden verwerken en daar industrieën in wilden vestigen – wat voor toenemende concurrentie met en in het Westen zou zorgen. 'Op den duur' zou dit niet alleen 'wijziging moeten brengen in de industriële productie' in en in de 'aard en kwaliteit van de export' van rijke landen naar ontwikkelingslanden; deze laatste zouden 'tot op zekere hoogte' ook 'schadeloos' moeten worden gesteld als de prijs van hun grondstoffen 'beneden een (periodiek) vast te stellen minimum' zou dalen. Eveneens opmerkelijk was dat deze DG zich afvroeg of 'het voor het Nederlandse bedrijfsleven niet voordeliger zou zijn om af te zien' van de bepleite binding van leningen, bij voorbeeld als 'bewerkstelligd zou kunnen worden dat alle' donorlanden deze binding zouden afschaffen (Dierikx et al., red., 2002, p. 611-613) – een standpunt dat overigens ook door Van Lennep van Financiën werd verdedigd (Posthumus 1999, p.149). (Voor verder commentaar op de werkgeversvoorstellen, zie de bijlage bij Van Oorschots brief – Dierikx et al., red., 2002, p. 613-622.)

⁵⁷⁾ Het was er al mee begonnen dat Luns, nadat BuZa de leiding had gekregen over de verkenning van de belangrijkste vragen en opties, onverwacht en om niet geheel duidelijke redenen, het voorzitterschap van de daarvoor ingestelde Interdepartementale Werkgroep in handen gaf van de DG van het DG dat met de Europese samenwerking was belast (DGES). Deze DG: G.K. Baron van Ittersum, was tot op dat moment maar weinig bij de ontwikkelingshulp betrokken geweest. En dat schoot de man die daarover bij BuZa tot dan toe de algehele leiding had gehad, DIO-chef Meijer, zeer in het verkeerde keelgat. Die legde zich er niet bij neer, en besloot het werk van de Werkgroep waar mogelijk te dwarsbomen. Zijn kort daarvoor in dienst getreden medewerker: de

Het werd een langdurige, en in feite nooit geheel beëindigde, worsteling tussen verschillende politieke visies en botsende institutionele belangen. Daarbij waren niet alleen de departementen van de vier ministers en de MP betrokken die in januari 1961 het startsein hadden gegeven voor de besprekingen; al snel mengden ook de andere ministeries die iets op het gebied van de ontwikkelingshulp deden, of wilden gaan doen, zich in de discussies.⁵⁸ Toch lukte het om over het eerste onderdeel van de exercitie: het aangeven van de hoofdlijnen van het toekomstige beleid, en de bepaling van de inhoud en de inrichting van de ervoor benodigde beleidsinstrumenten, na ruim anderhalf jaar, in augustus 1962 het min of meer eens te worden over een nieuwe nota over het ontwikkelingsbeleid van de regering – de derde in de serie, nu onder hoofdverantwoordelijkheid van Luns alleen (MinBuza 1962a).⁵⁹

Deze nota verdedigde principieel nog altijd het betere, multilaterale uitgangspunt voor de ontwikkelingshulp, maar accepteerde praktisch dat er voor het bilaterale kanaal een 'aanvullende plaats' was, die ook voor de Nederlandse export gunstig kon zijn (idem p. 9). Als deze vorm van hulp verstrekt kon worden in het kader van door de Wereldbank (soms ook door de OESO of een andere internationale instelling) opgerichte consortia, dan werd daarmee een aantal van de bezwaren van bilaterale hulp vermeden.⁶⁰ Aldus werd, zij het schoorvoetend, tevens de definitieve doorbraak gemaakt naar bilaterale financiële hulp buiten het Koninkrijk. Ook toen de Wereldbank kort daarna overging tot een lichtere vorm van coördinatie, met minder toezicht, en minder of geen financiële garanties (gesproken werd dan van 'consultatieve groepen'), wat de multilaterale inkadering zwakker maakte, bleef Nederland deze bilaterale hulp nog een tijdlang beperken tot landen waarvoor zulke consortia of consultatieve groepen (hierna: C&CG) gevormd waren.

Wat betreft de vraag of de Nederlandse bilaterale hulp vrij besteedbaar zou mogen zijn door het ontvangende land, of gebonden zou moeten worden aan besteding in Nederland, verwees de nota weliswaar naar het verleden, waarin 'steeds' verdedigd was dat 'ongebondenheid te prefereren valt' – maar als de VS en andere Europese landen zouden 'voortgaan met gebonden hulpver-

later bekende professor Ferdinand van Dam, kreeg van Meijer zelfs de instructie deze interdepartementale werkgroep 'te laten mislukken' – zoals Van Dam in 1998 tegenover Hellema uit de school klapte (Hellema 1999, p. 130 en noot 5, p.359).

⁵⁸) Eind 1961 was het aantal deelnemende ministeries al toegenomen tot niet minder dan elf (naast AZ, BuZa, Financiën, EZ, en LV&V, ook BiZa, OK&W, V&W, SoZa&V, en Maatschappelijk Werk), inclusief het Kabinet van de Vice MP dat met de Koninkrijkszaken was belast (Dierikx et al., red., 2002, p.761, noot 1). Alleen Defensie, Justitie en V&B ontbraken nog.

⁵⁹) Nadat de ministerraad van 27 juli 1962 de laatste politieke besluiten had genomen over het inhoudelijke concept van de nota in wording, moest nog tot halverwege augustus aan de eindredactie worden gesleuteld – een fase waarin Meijer al lang weer in een sleutelpositie zat (Dierikx et al., red., 2002, p. 820). De nieuwe regeringsnota werd op 18 augustus 1962 aan de Tweede Kamer aangeboden (MinBuza 1962a, p.1). Van de vele stukken die tijdens het voorafgaande beleidsvormingsproces zijn geschreven is uiteraard slechts een fractie terechtgekomen in de selectie van het eerste ING-boek – al bedraagt het aantal van deze stukken nog altijd meer dan 25 (Dierikx et al., red., 2002, tussen p. 655 en 821). Deze merendeels in ambtelijke taal gestelde documenten geven wel een indruk van (een deel van) de gedachtewisseling en de genomen besluiten, maar onthullen slechts zelden de ware strijd die plaatsvond en de emoties die daarbij ontstonden. Voor wat smeugere details van deze laatste moet men bij Hellema zijn – bij voorbeeld zijn weergave van Van Ittersums 'verbittering' over de 'machinaties' van Meijer, en de 'wanhoop' van de ambtelijke top van BuZa over het treuzelen van Luns bij het doorhakken van knopen – al vermeldt de auteur ook hoe deze minister tijdens een groot deel van deze periode bijna wekelijks in beslag werd genomen door de verwikkelingen rond de Nieuw-Guinea-kwestie (Hellema 1999, respectievelijk p. 131 en 132). Op enkele van de andere controversen die Hellema behandelt, ga ik verderop in.

⁶⁰) De NAR, die een kleine twee jaar later werd ingesteld (toen nog onder de naam: '*Nationale Raad van Advies inzake Hulpverlening aan Minder-Ontwikkelde Landen*') en die zijn eerste advies aan de regering wijdde aan de vorming van consortia en vergelijkbare andere overleggroepen, toonde zich dan ook zeer positief over deze 'gelukkige middenweg tussen bilaterale en multilaterale hulp' (NAR 1965a, p.3). Ook nam deze NAR afstand van een restrictie die de nota van 1962 nog wel hanteerde, namelijk dat financiële hulp tegen voor het ontvangende land 'uitzonderlijke gunstige voorwaarden' alleen in multilateraal verband aanvaardbaar was (MinBuza 1962, p.13). 'In het algemeen' vond de NAR echter verzachting van de hulpvoorwaarden geboden' (idem p. 5). Op de oprichting van de NAR kom ik verderop nog terug.

lening', of hun binding zouden versterken, 'dan zal het Nederlandse standpunt (...) opnieuw moeten worden gezien' (idem p. 5). Deze 'als... dan'-redenering leek echter vergeten te zijn op p. 14 van de nota: daar werd aangegeven dat de regering wél naar mogelijkheden wilde zoeken om de hulp te bestemmen voor projecten die 'zodanig gekozen (...) worden, dat het Nederlandse bedrijfsleven bij aanbesteding of inschrijving in open concurrentie kan mededingen en daarbij een redelijke kans maakt de uitvoering van werken of de levering van goederen toegewezen te krijgen.' Dat leek weliswaar een aanvaardbare manier om de concurrentie van andere donorlanden te omzeilen, maar in de praktijk kan ook dit op echte binding uitdraaien.⁶¹

Hoe hoog die binding twee jaar later kon oplopen werd geschat in een in 1984 uitgebracht rapport aan BuZa-DGIS van een drietal onderzoekers van de Universiteit van Groningen. Hun gegevens over verschillende vormen van binding van de Nederlandse hulp aan besteding in Nederland vanaf 1964 lieten zien, dat zowel in dit jaar als in 1965 70 procent van de hulp aan 35 ontwikkelingslanden werd besteed aan import van goederen uit Nederland (Haan et al. 1984, p. 147, tabel 7.2).⁶²

Terug naar de regeringsnota uit 1962: het Nederlandse bedrijfsleven was allesbehalve tevreden over deze nota; het vond dat de nota wel mooie woorden wijdde aan het exportbelang en aan het stimuleren van particuliere investeringen in ontwikkelingslanden; maar wat er concreet aan maatregelen in werd voorgesteld achtte het wel heel erg mager.⁶³ Ook in de Tweede Kamer was

⁶¹) Verderop op dezelfde bladzijde stond (bij een vergelijkbaar beleidsonderdeel) zelfs, dat 'het niet de bedoeling [was] het Nederlandse bedrijfsleven voordelen te verschaffen ten opzichte van andere landen' (MinBuza 1962a p. 14). Maar bij de toelichting op deze bladzijde op de kort daarvoor met India gemaakte afspraken bleek dat zulke bevoorrechtiging geenszins werd geschuwd: 35 procent van het in totaal aangeboden hulpbedrag (f. 100 mln.) werd namelijk alleen 'ter beschikking (...) gesteld in de vorm van garanties voor particuliere financieringskredieten.' Aangezien deze laatste rechtstreeks door bedrijven werden aangeboden, was die hulp dus wél aan hun leveranties 'gebonden' (dit was dan ook het woord dat Posthumus gebruikte om deze afspraak te duiden – 1999, p.151-152).

Daarnaast zou uit later onderzoek blijken, hoe ook bij het formeel ongebonden 65%-deel van dit hulppakket (de aan India aangeboden leningen) werd gepoogd het bestedingsrecht van de Indiase regering verregaand aan banden te leggen: nadat deze regering haar bestedingsvoorstellen had ingediend, had EZ (dat over het bestedingsbeleid ging) allerlei bezwaren (minister De Pous had in 1961 ook betoogd dat deelname aan het India-consortium nodig was om 'het dreigende verlies' aan exportorders te voorkomen (idem p. 150). Nadat in oktober 1962 India nieuwe voorstellen had voorgelegd, waaruit bleek dat het weinig zin had in een meer precieze specificatie, overhandigde de BEB in april 1963 aan de Indiase ambassadeur in Den Haag – 'op diens verzoek', zoals het formeel heette – een lijst met Nederlandse exportdesiderata; alleen de kapitaalgoederenlijst hiervan besloeg al zes pagina's met gewenste leveranties van 25 bedrijven (aldus TAS-1, 1973, p. 66-67, dat zijn informatie ontleende aan documentatie verzameld ten behoeve van het eerste evaluatie-onderzoek van de Nederlandse ontwikkelingshulp; op dit evaluatie-onderzoek kom ik later terug).

Overigens had ook het in de vorige noot genoemde NAR-advies toen nog geen principiële bezwaren tegen zulke beperkingen van de bestedingsvrijheid van ontvangende landen. Sterker: na (terecht) te hebben opgemerkt dat de belangen van gevers en ontvangers in elkaars verlengde *kunnen* liggen (mijn cursivering), stond de Raad onvoldoende stil bij de *mogelijkheid* dat zij tegenstrijdig zijn. In feite toonde hij zich alleen attent voor de wens dat ieder donorland een redelijk aandeel krijgt; de mate van 'behartiging van het Nederlandse exportbelang' zou zelfs mogen variëren met de conjuncturele ontwikkeling! (NAR 1965a, p.8).

⁶²) De bron vermeldt nadrukkelijk dat deze percentages mede berustten op schattingen gebaseerd op het door DGIS beschikbaar gestelde materiaal (Haan et al. 1984, p. 147, noot 1 bij tabel 7.2). Voor Suriname en de Nederlandse Antillen, die geen deel uitmaakten van de bovengenoemde groep van 35 landen – maar in 1964 wel ruim 55 procent van de Nederlandse hulp ontvingen (berekend uit tabel 1.2 in Nekkers & Malcontent, red. 1999, p. 393-394) –, schatten deze onderzoekers de binding op 'circa 40 %' (idem, p. 146, noot 1). De groep van 35 ontwikkelingslanden bestond uit twee subgroepen: 26 landen, die tot de voor Nederland belangrijke afzetlanden in de Derde Wereld behoorden, en 9 van de latere concentratielanden (exclusief Suriname en de Antillen), zo lichtten de onderzoekers toe in hun parallelle symposiumbundel: Haan et al., red. 1984, p. 35-36, noot 36). De bindingspercentages uit de eerstgenoemde bron en de daarbij te onderscheiden andere soorten van binding, bespreek ik in hoofdstuk 4 nader.

⁶³) In november 1961 hadden de eerdergenoemde werkgeversorganisaties zelfs nog steeds geen officiële reactie ontvangen op hun nota van bijna een jaar eerder, zo blijkt uit een eigen nota van de katholieke werkgevers van 20 november 1961 aan de ministerraad (eveneens opgenomen in Dierikx et al., red., 2002, p. 750-753, met de opmerking over het uitblijven van een regeringsreactie op p. 750). Begin oktober 1962 reageerde het bedrijfsle-

een aantal fracties erg teleurgesteld over de nota, al betrof dat dan vooral de te vage intenties ten aanzien van de toename van de hulp: in feite was het regeringstandpunt daarover echter voornamelijk onduidelijk.⁶⁴ Ruygers en de ARP-woordvoerder Biesheuvel bepleitten zelfs, 'onverwijld' respectievelijk 'in beginsel', een toename tot 1 procent van het nationaal inkomen. Maar een motie waarin deze norm was opgenomen werd in november 1962 met 71 tegen 34 stemmen verworpen. Een half jaar later, één maand voor de nieuwe verkiezingen op 15 mei 1963, aanvaardde de Kamer echter een nieuwe motie van Ruygers, waarin het percentage werd weggelaten: nota bene, er werd slechts aangedrongen op een 'belangrijke uitbreiding' van de hulp in de begroting voor 1964. En deze motie haalde het wél: zonder hoofdelijke stemming, met slechts vijf leden tegen, keurde de Kamer haar goed (verslag en citaat van een deel van deze motie in Kuitenbrouwer 1994, p.140).

Onvoldoende groei van de hulp was ook de kritiek van de Novib op de nota (in het in noot 64 genoemde commentaar). Deze organisatie vermeldde als gewenste doelstelling wél: 'tenminste één procent van het nationale inkomen' – waarmee nu wel alleen de ontwikkelingshulp van de overheid werd bedoeld.⁶⁵ Maar zij verzuimde een jaartal te noemen waarin dit doel bereikt moest worden. Zoals pas later uit het DAC-overzicht van 1970 zou blijken, bleef de Nederlandse overheid nog gedurende de hele jaren zestig ver achter bij dit Novib-voorstel – dus ook nadat er in de tweede helft van deze periode in de samenleving steeds meer steun ontstond voor dit streefpercentage, en er zelfs een OS-minister kwam (Bot) die het als doelstelling overnam; maar ook die kon er nog geen jaartal aan verbinden.⁶⁶ Tot en met 1965 zat ons land, in procenten van het BNP, zelfs voortdurend onder het gemiddelde van de DAC-landen – en in enkele van die jaren zelfs ver daaronder, dit laatste omdat dit hulpbedrag in 1963 ook nog eens met bijna de helft terugviel tot 37,8 mln. VS-dollar.⁶⁷

ven met een memorandum op de nieuwe regeringsnota, zo vermeldt de ING-redactie in een voetnoot bij een nota van Van Oorschoot van de BEB, die commentaar gaf op een samenvatting van deze reactie (idem p.827, noot 1). Dit memorandum noch de samenvatting ervan heb ik kunnen inzien, maar de bovengenoemde ontevredenheid van dit niet nader gespecificeerde 'bedrijfsleven' is wel af te leiden uit Van Oorschots commentaar (idem p.827-830). Overigens liet deze EZ-DG ook merken het niet met elke wens van het bedrijfsleven eens te zijn (idem p.828).

⁶⁴) De onduidelijkheid betrof zowel de uitspraken in de nota over de (wenselijke) verhoging van de hulp in de (nabije) toekomst, als de begrotingscijfers die aan het eind van de nota waren gepresenteerd. Over deze verhoging was onder andere gesteld, dat '*naar gelang* de nationale middelen en verplichtingen zulks *mogelijk* maken en [onze bijdragen] *in redelijke verhouding* [staan] tot [die van] andere landen, tot een *verhoging* van onze bijdragen in de ontwikkelingshulp *zal moeten worden besloten*' (MinBuza 1962a, p. 8; cursiveringen, interpunctie en de woorden tussen vierkante haken toegevoegd).

Uit de bijgevoegde begrotingscijfers was echter op te maken dat die verhoging er in 1963 nog niet in zat. Om dit zichtbaar te maken moesten de bedragen in het opgenomen overzicht van de Nederlandse begrotingsposten in 1962, '63 en '64 echter eerst nog wel even worden opgeteld, want dat was nagelaten! Daardoor werd verhuuld hoe de totalen van 1963 en '64 zich zouden verhouden tot dat van 1962 – idem p.15). Wie deze optelling wél maakte, ontdekte niet alleen dat de 'voorlopig' geschatte begrotingsposten voor 1963 en '64 op ongeveer dezelfde hoogte uitkwamen – dus een stagnatie voorspelden –, maar ook dat beide totalen flink *lager* zaten dan het begrotingstotaal van 1962: een daling van f. 56 mln., die ruim 8 % beneden het niveau van 1962 uitkwam. (De notaschrijvers waren er kennelijk van uitgegaan dat optellingen die niet worden getoond ook geen toelichting behoeven, noch een verklaring van wat de komende daling en stagnatie zou veroorzaken, en of die wellicht bewust gepland waren!.)

Ik ontleen de genoemde optellingen aan de brief die de Novib op 26 oktober 1962 aan de Tweede Kamer richtte met een commentaar op de nieuwe nota; daarin werd als oorspronkelijke bron verwezen naar een door Tinbergen, Ponsioen en De Lange geschreven artikel in een Novib-periodiek. De Novib noemde de cijfers van de nota 'wel bijzonder ontnuchterend en teleurstellend, naast de tekst van de nota, die verwachtingen wekt' (de Novib-brief is integraal opgenomen in Dierikx et al., red., 2002, p. 834-837, met de optellingen op p. 834).

⁶⁵) Zo kan althans worden afgeleid van Novibs toevoeging 'afgezien van de activiteiten van het bedrijfsleven' (in Dierikx et al., red., 2002, p. 834).

⁶⁶) Hoofdzakelijk omdat de regering-Cals weigerde zich hierop vast te leggen (zie hoofdstuk 3, paragraaf 3.2).

⁶⁷) Om precies te zijn: een daling met 42 procent, die pas in 1965 weer kon worden goedge maakt. De Nederlandse (netto) hulp zakte in 1963 terug tot 0,26 procent van het BNP (tegen marktprijzen), wat precies de helft was van het DAC-gemiddelde in dat jaar. Het bereikte pas in 1966 een percentage van het BNP dat ietsje hoger was

De Novib kwam in haar brief ook met een pleidooi voor meer 'nationale coördinatie' op dit gebied; daarvoor zou een 'beleidsman' gewenst zijn: 'bij voorbeeld een staatssecretaris', die niet alleen 'in hoofdzaak met de coördinatie van het overheidsbeleid op dit punt' zou moeten worden belast, maar 'tevens met het coördineren van de activiteiten van de overheid en particuliere initiatieven op dit terrein' (Dierikx et al., red., 2002, p. 836-837).⁶⁸

In feite was de eerstgenoemde coördinatie het meest opmerkelijke zwakke punt van de nota van 1962: had deze immers niet iets moeten doen aan de bestaande en zich snel verhevigende interdepartementale strijd over dit nog jonge beleidsterrein en aan de organisatorische wildgroei die in verschillende delen van het overheidsapparaat aan het ontstaan was? Van een stevige analyse van deze problemen, laat staan van het aanpakken daarvan, was tijdens de voorbereiding van de nota niets terechtgekomen, zoals menige commentator heeft opgemerkt.⁶⁹ Bovendien was het onderhandelingsproces over de tekst van de nota – door zowel de interne stammenstrijd op BuZa, als het ten tonele verschijnen van andere ministeries die voor hun eigen ontwikkelingsideetjes geld en een speciale plaats opeisten – de interdepartementale verhoudingen niet echt ten goede gekomen. En die laatste werden in de jaren daarna eerder slechter dan beter.

Wat BuZa betreft werd eerst bedacht dat de bestaande Dienst Internationale Organisaties (DIO) voor de algemene coördinatie van het beleid verantwoordelijk zou moeten worden. Meijer zelf vond echter dat daarvoor een nieuw directoraat-generaal gecreëerd moest worden – en stelde dat de daarvoor vereiste instemming van de ministerraad bemoeilijkt zou worden door katholieke ministers die hem niet welgezinnd waren. In een waarschuwend memo aan Luns – die dit laatste overigens bestreed en dacht dat het meer aan verzet tegen BuZa als coördinator lag, wat niet

dan het inmiddels dalende percentage van de DAC, en kwam pas in het jaar daarna een fractie boven het niveau dat voor Nederland in 1962 nog op 0,48 procent had gelegen (DAC 1970, p. 171 en 181). In de eerdergenoemde Ismog-publicatie is te zien, dat de voornaamste dalingen in 1963 plaatsvonden bij het Europese Ontwikkelingsfonds (EOF) en de begrotingssteun aan Nieuw-Guinea – de eerste zouden zijn veroorzaakt door grote vertragingen in het Brusselse bestedingsbeleid; de Nieuw-Guinea-uitgaven vielen toen en daarna zelfs geheel weg, terwijl de nota van 1962 nog van een uitbreiding was uitgegaan (respectievelijk Ismog 1964, tabel 1, p. 5; Teszler 1978, p. 75; en MinBuza 1962a, p. 15). Bij de twee genoemde uitgavecategorieën was echter nog veel meer mis, zoals we in hoofdstuk 3, paragraaf 3.2, zullen laten zien.

⁶⁸) Merkwaardig was de reactie van DIO-chef Meijer op het Novib-commentaar op de regeringsnota, twee dagen na de datum van de Novib-brief – dus heet van de naald, en duidelijk aangebrand. In een memo aan Luns suggereerde Meijer, dat Luns de ministerraad zou moeten inlichten 'over het feit dat de Novib *agitatie voert tegen het regeringsbeleid*', en dat haar commentaar 'bewust onwelwillend' en 'demagogisch' was. Volgens hem was de Novib 'bedoeld als een non-politieke inzamelingsorganisatie', terwijl dit commentaar nu aantoonde dat zij een '*pressure group*' aan het worden was (Dierikx et al., red., 2002, p. 838; cursiveringen toegevoegd).

Meijer stond binnen en buiten het ministerie bekend als een onaangename persoonlijkheid met een te groot ego, die zijn meningen eerder met een knuppel dan een vriendelijk woord accentueerde (voor vergelijkbare typeringen, zie Dierikx, die zich ook baseerde op informatie van een oud-medewerkster en goede kennis van Meijer – 2008, p. 153, inclusief noot 47, p.283). Maar Meijers memo aan Luns verraaft, naast bovenstaande grotendeels misplaatste beschuldigingen aan Novibs adres, ook de destijds nog grote onwennigheid van overheidsambtenaren en (enkele) politici tegenover zich met de politiek bemoeiende burgers.

⁶⁹) Al heeft Hellema niet helemaal gelijk als hij schrijft dat de nota 'over de al zo vaak bepleite coördinatie zweeg' (1999, p.132). De nota wijdde er zelfs een hele alinea aan – naast een voornamelijk beschrijvende paragraaf en enkele losse opmerkingen over het belang van internationale beleidscoördinatie (MinBuza 1962a, respectievelijk p. 9, 4 en passim). Maar ik behoef daar niet uit te citeren om aannemelijk te maken dat de aankondiging, dat 'alle Nederlandse activiteiten op het gebied van de hulpverlening zo goed mogelijk gecoördineerd zullen moeten worden' – en niet alleen die van de overheid, 'maar indien enigszins mogelijk, ook [die] in de particuliere sector en van de wetenschap' (idem, p.9), nogal een loze mededeling was waarover de nota verder niets concreets had op te merken!

Gelijk heeft Hellema echter wel als hij doelde op de zo mankerende *interdepartementale* coördinatie bij de overheid – daarover is inderdaad niets te vinden in de nota. Dit laatste was overigens iets waarvan ook de Tweede Kamer met groot ongenoegen kennisnam – de reden waarom zij in een ander deel van de bijna algemeen aanvaarde motie-Ruygers van april 1963 uitsprak, dat de Nederlandse hulpverlening ook 'op haar vorm en organisatie opnieuw bezien dient te worden' (nu als geciteerd door Maas 1986, noot 15, p. 174).

onwaarschijnlijk lijkt – wees Meijer er op 22 oktober 1962 op, dat het Nederlandse hulpbeleid in snel tempo 'derailleurde' en dat BuZa steeds meer buiten spel werd gezet. Luns nam eind van die maand wel het besluit Meijer zowel te belasten met de interne BuZa-coördinatie als met de interdepartementale, maar hij bracht deze laatste voorlopig nog niet in de ministerraad – waarschijnlijk mede omdat de interne kwesties op BuZa nog lange tijd een storende factor bleven.⁷⁰ Ook moest trouwens nog worden afgewacht of de verkiezingen van mei 1963 de coalitie van KVP, VVD, ARP en CHU wel uitzicht zouden geven op continuering van het beleid.

Intussen begonnen van de overige ministeries zowel Financiën als EZ belangrijker te worden bij de uitvoering van het hulpverleningsbeleid. Het eerste vooral door de snel toenemende financiële bilaterale hulp, waardoor Nederland binnen enkele jaren aan acht consultatieve groepen kon meedoen.⁷¹ En EZ kreeg bij deze vorm van hulp een steeds grotere vinger in de pap omdat het, als de kenner van de leveringsmogelijkheden vanuit Nederland, de leiding kon nemen in het overleg met de ontvangende landen over de besteding van de hulp; hoe de daarmee belaste BEB daarbij wel eens tewerk ging hebben we al in voetnoot 61 gezien.⁷² Weliswaar sprak geen van de ministeries tegen dat het Nederlandse ontwikkelingsbeleid meer en betere interdepartementale coördinatie behoefde; maar zij vonden ook dat hun eigen taakuitbreidingen op dit gebied zozeer voortvloeide uit hun vanouds bestaande competentie terreinen, dat zij niet van zins waren daarvan weer iets weg te geven aan een of andere coördinerende instantie of een daarmee te belasten departement – iets dat door de '*formele gelijkwaardigheid*' van Nederlandse ministers niet eenvoudig te bewerkstelligen was (Engels 1987, p. 237; zijn cursivering).

Het stond hun dan ook niet aan dat bij de algemene beschouwingen in het najaar van 1962 verschillende politieke partijen van mening bleken te zijn, dat de hulp aan ontwikkelingslanden 'een zo belangrijk aspect van het gehele buitenlandse beleid was geworden' dat er een aparte bewindsman voor nodig was, aldus Hellema, de Handelingen citerend (1999, p. 133).

De verkiezingsuitslag in 1963 maakte inderdaad een voortzetting van de zittende coalitie mogelijk. Wel haakte in een laat stadium van de toch nog moeizame formatie-onderhandelingen De Quay af, zodat op 24 juli 1963 het premierschap in handen kwam van ex-landbouwminister en

⁷⁰) Hellema 1999, p.132 en 138. Deze auteur citeert hierbij ook memo's van Meijer en anderen die, wellicht om deze reden, niet zijn opgenomen in het ING-boek, en put daarnaast uit een doctoraalscriptie aan de Universiteit van Amsterdam uit 1991. In deze scriptie is een gesprek met Luns verwerkt, terwijl een bijlage een interview bevat met Meijer, die de scriptieschrijvers bij die gelegenheid inzage gaf in zijn persoonlijke aantekeningen uit de jaren 1963-'64 (idem, de noten 10 t/m 12 en 15 t/m 17, p.359).

⁷¹) Posthumus noemt als de bij elk van die landengroepen betrokken ontvangende landen: Bangladesh, Colombia, Kenia, Nigeria, Peru, Tanzania, Tunesië en Turkije (1999, p.155) – maar die voor het eerstgenoemde land ontstond pas in 1971, terwijl er daarnaast ook nog aan de consortia voor India en Pakistan werd deelgenomen. Voor deze vorm van hulp werd in 1964 binnen BuZa een eigen directie (Directie Financieel-Economische Ontwikkelingssamenwerking – DFO) opgezet, die qua expertise, personeelsomvang en werkwijze aanzienlijk verschilde van het bestaande Bureau Internationale Technische Hulp (dat toen eveneens een directie werd, en onder de afkorting DTH verder ging). DFO was en bleef echter qua beleid nog vele jaren sterk afhankelijk van Financiën, dat het begrotingsbeheer voerde omdat de desbetreffende uitgaven nog altijd op die begroting stonden – net als die van de financiële hulp die via de Wereldbank en andere multilaterale instellingen liep.

⁷²) Daarnaast kwam EZ in 1964 en 1965 diverse keren met eigen voorstellen om expliciet op exportbevordering gerichte schenkingen aan ontwikkelingslanden te verstrekken, onder andere tijdens handelsmissies en 'goodwill' bezoeken. Naast zulke handelspolitieke projecten stelde EZ ook voor om met de Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank (IDB) bestedingsafspraken te maken die het bezwaar van Financiën tegen gebonden leningen konden omzeilen (zo blijkt uit het tweede ING-boek: Dierikx et al., red., 2003, respectievelijk p. 47-48 en 91-93, en p. 136-137). Voorts werd in februari 1964 bij BuZa met bezorgdheid gemeld dat de BEB overwoog in te gaan op het verzoek van Pakistan om een deel van de consortiumhulp te gebruiken voor de aanschaf van een *Fokker Friendship*, die voor militaire doeleinden zou worden ingezet (idem p. 17-18); getwijfeld werd echter of BuZa daar formeel wel iets aan kon doen bij EZ (sic).

Verder kwamen EZ en BuZa reeds vanaf 1962 met elkaar in aanvaring toen de gezamenlijke ontwikkelingslanden besloten aandacht te vragen voor hun problemen in de internationale handel en de overige economische betrekkingen met rijke landen. En daar raakte ook Financiën bij betrokken. Op die competentiekweste kom ik hieronder apart terug.

partijgenoot Marijnen. Onder druk van de publieke opinie en een deel van de Tweede Kamer hield het coalitie-akkoord ook in, dat er op BuZa een extra staatssecretaris zou komen, die zou worden 'belast met de hulp aan minderontwikkelde landen.'⁷³ Nederland was hiermee niet het eerste land dat deze zaak voortaan op dit niveau liet behandelen.⁷⁴

Minister Luns (wederom op BuZa), die bij de formatie ook al genoeg had moeten nemen met een staatssecretaris voor Europese Zaken op zijn departement, was echter niet voortvarend bij het vinden van een kandidaat voor dit tweede staatssecretariaat – misschien omdat hij moest aannemen dat beide posten ook samenhangen met kritiek op zijn eigen functioneren. Mogelijk was het ook lastig om een geschikte kandidaat te vinden: vanwege het politieke evenwicht in het kabinet moest die uit de kring van de CHU komen. Na aanmaningen van premier Marijnen en vragen van de oppositie in het parlement, respectievelijk in augustus en oktober 1963, was de BuZa-minister op 1 november nog steeds zoekend, en kon hij pas op 15 november melden te hebben gesproken met Dr I.N.Th.Diepenhorst, sinds zeven jaar lid van de Tweede Kamer, en 'redelijk ervaren' op het terrein van de buitenlandse politiek (Hellema 1999, p.134).

Diepenhorst hapte echter niet meteen. Hij had namelijk al begrepen dat Luns de post wat mooier had voorgesteld dan reëel was toen hij hem in een telegram naar New York (waar hij de Algemene Vergadering van de VN bijwoonde) polste voor de functie. De minister suggereerde daarin dat in de ministerraad was afgesproken dat er een 'sterkere coördinatie' zou komen, en dat die bij BuZa zou berusten.⁷⁵ Dit was op dat moment echter alleen nog maar een voorstel van Luns, dat hij daags tevoren, op 1 november, mondeling aan zijn collega's in de ministerraad had voorgelegd.

Hoeveel interdepartementale coördinatie, en door wie?

Luns had bij zijn toelichting in de betreffende ministerraad weliswaar vermeld dat voor de aan de nieuwe staatssecretaris op te dragen coördinatietaak een nieuwe coördinatiecommissie zou moeten worden gevormd, waarbij de andere ministers 'bereid moesten zijn hun zaken met betrekking tot de ontwikkelingshulp in (...) te brengen' – waarbij hij hun tevens had verzekerd dat voor die zaken 'de verantwoordelijkheid bij de betrokken bewindsman blijft' (Dierikx et al. red. 2002, p. 910). Maar met name de ministers van Financiën en EZ, Witteveen en Andriessen, accepteerden dit niet, en stelden meteen het takenpakket van de nieuwe staatssecretaris ten principale ter discussie.⁷⁶

⁷³) Dit is de omschrijving die Malcontent & Nekkers gebruiken (1999, p. 27). Het betreft echter slechts een deel van het begin van de zes regels tellende, kennelijk officiële, functie-omschrijving die Van den Berg citeert uit de latere beschikking van Luns (Berg 1989, p.10). Andere auteurs gebruiken andere aanduidingen, waaronder de later gebruikelijke voor deze ministers zonder portefeuille: 'voor ontwikkelingssamenwerking' (of OS). In dit hoofdstuk zal ik mij bedienen van het analoge 'voor ontwikkelingshulp', omdat het begrip 'ontwikkelingssamenwerking' toen nog niet was ingeburgerd.

⁷⁴) Als althans de creatie van een speciaal 'ministry' mag worden opgevat als een indicatie dat er ook een minister (of een daarmee vergelijkbaar bewindspersoon) is gaan fungeren, waren Frankrijk en West-Duitsland in 1961 Nederland voorgegaan (DAC 1985, p. 69). België lijkt dat ook te hebben gedaan met de oprichting van een 'ministercomité' in 1962 (Vermeire 1967, p. 409). Het Engelse Ministry of Overseas Development, met Barbara Castle als eerste OS-minister, dateert van 1964 (DAC 1985, p.71). In andere landen werden wel, en soms al eerder, speciale (soms semi-)overheidsinstellingen of -fondsen voor ontwikkelingssamenwerking opgezet (zoals de Agency for International Development in de VS na een diepgaande herstructurering in 1961 – Abraham 1967, p.526), maar een bewindspersoon met speciale politieke verantwoordelijkheid voor dit beleid hadden de VS bij mijn weten niet.

⁷⁵) Het citaat dat Hellema aan dit telegram van Luns van 2 november 1962 ontleent, luidt weliswaar iets anders, maar deze suggestie zat er wel in (Hellema 1999, p. 135 en noot 21, p.359).

⁷⁶) Enkele citaten en samenvattingen uit de deelnotulen van de ministerraad van 1 november 1963: Witteveen vroeg zich bijvoorbeeld hardop af of de door Luns genoemde taakomschrijving (VN-zaken en coördinatie van de hulp) wel 'voldoende werkterrein' omvatte, en Andriessen wees erop dat de bij hem berustende handelspolitiek 'ook belangrijke elementen van hulp' bevatte. Daarnaast wilde de eveneens aanwezige staatssecretaris van

Ze kwamen er toen niet uit – en de onenigheden werden allesbehalve dichterbij een vergelijk gebracht toen Luns op 7 november, ten behoeve van de verdere discussie, een nota aan premier Marijnen toestuurde, met afschrift aan de overige ministers (idem p. 911-912). Daarin verwoordde hij diverse zaken zodanig tendentieus ten gunste van BuZa, dat zijn critici waarschijnlijk nòg minder geneigd waren hem politiek tegemoet te komen.⁷⁷

Toch moeten in de ministerraad van 15 november 1963 alle, of de belangrijkste, knopen zijn doorgehakt – al is uit de eveneens in dit ING-boek opgenomen deelnotulen van die raad, op één punt na, niet op te maken wat daar precies is besproken en welke besluiten werden genomen. Duidelijk is alleen dat deze ministerraad besloot akkoord te gaan met de benoemingsvoordracht van Diepenhorst. Maar over de coördinatieproblematiek – die maar één van de drie andere kwesties betrof waarover de ministers in deze vergadering overhoop lagen – vermelden deze uiterst korte deelnotulen alleen oninformatieve elementen.⁷⁸

Gelukkig beschikte Hellema voor deze datum over een 'uittreksel notulen ministerraad' dat wèl meer informatie bevatte – of hij haalde die uit een van zijn andere bronnen. Over de interdepartementale coördinatiekwestie schrijft Hellema (de discussie op 15 november gedeeltelijk in eigen woorden samenvattend): dat 'men het ten slotte eens werd over de formulering, dat "zaken die een belangrijk hulpverleningsaspect hadden" in de coördinatiecommissie in bespreking zouden moeten worden gebracht.' Daaraan toevoegend, dat 'een en ander uiteraard diende te gebeuren met behoud van de bestaande ministeriële verantwoordelijkheden, begrotingsposten en uitvoeringsinstanties', concludeerde Hellema, dat 'er op grond van deze uitgangspunten geen bezwaar meer bestond in de ministerraad tegen het feit dat de nieuwe staatssecretaris voorzitter zou worden' van de nieuwe coördinatiecommissie.⁷⁹

Ik wijs erop dat vóór het woord 'zaken' (na het eerste dubbele aanhalingsteken) geen lidwoord staat; evenmin wordt op een andere wijze aangegeven hoeveel, of welke, zaken in deze coördinatiecommissie aan de orde zouden (mogen) komen. Dat dit zeker niet voor 'alle' zaken

Financiën weten of de nieuwe man 'alleen coördinator, of ook opbouwer van de ontwikkelingshulp' zou zijn. 'Een belangrijk stuk' daarvan viel echter onder Financiën, zo had Witteveen kort daarvoor al geclaimd; die vond het dan ook 'minder juist' als de voorgestelde ambtelijke coördinatiecommissie zou worden voorgezeten door een politieke functionaris als de staatssecretaris. De EZ-minister had daar eveneens moeite mee: stellend dat de handelspolitiek reeds door de BEB werd gecoördineerd, bestreed hij de opvatting van Luns dat de coördinatie van de ontwikkelingshulp 'thans' bij BuZa lag. Luns hield echter vol dat dit wèl zo was – al had hij de discussie ingeleid met de constatering dat er in 'de laatste drie jaar' geen coördinatie was geweest. Daarenboven probeerde hij zijn opponenten wijs te maken, dat bij coördinatie door BuZa hun competenties 'onaangetast' zouden blijven (Dierikx et al., red., 2002, p. 911).

⁷⁷⁾ Het begon al met de openingszin, waarin Luns een verwijzing naar de deelnotulen van de vorige ministerraad opnam die duidelijk niet klopte, en daaraan een conclusie verbond waarmee zijn collega's van Financiën en EZ het volstrekt oneens waren geweest – iets wat de premier niet kon verifiëren op basis van zijn eigen geheugen, omdat hij toen afwezig was geweest en vice-MP Biesheuvel de ministerraad had voorgezeten. Een ander voorbeeld van BuZa-inhaligheid – of onhandigheid? –, dat ook Hellema vermeldt, is dat Luns nu stelde dat de ambtgenoten bereid moesten zijn 'hun voorgenomen beleid te *kanaliseren* door de coördinatie van de nieuwe Staatssecretaris' – wat, indien al duidelijk, in elk geval veel verder leek te gaan dan wat de betreffende ministers in gedachten zullen hebben gehad. Maar Luns schreef ook nog, dat zij die bereidheid moesten hebben '*vóórd*at zij beslissingen nemen over beleid in de sectoren waar zij eigen verantwoordelijkheid hebben' – en dat zal hun nog dieper in het verkeerde keelgat zijn geschoten (Dierikx et al., red., 2002, p. 912; cursiveringen toegevoegd). Er staan nog meer tegen de haren instrikkende woorden in deze amper 300 woorden tellende nota, maar ik weersta de verleiding om ze te citeren.

⁷⁸⁾ Onvoldoende informatief is ook de laatste voetnoot die de ING-redactie bij deze deelnotulen plaatst (Dierikx et al., red., 2002, p. 919, noot 5). Terwijl, voor zover ik heb kunnen nagaan, dit ING-boek verder zwijgt over de instelling van de in deze noot genoemde nieuwe coördinatiecommissie, blijkt pas in het tweede boek dat het betreffende besluit inderdaad in de ministerraad van 15 november 1963 werd genomen. (Bij de twee plaatsen waar deze datum wordt genoemd, horen echter kanttekeningen die ik in het tweede deel van noot 80 zal toelichten.)

⁷⁹⁾ Hellema 1999, p. 136. Vermoedelijk komen alleen de door mij tussen dubbele aanhalingstekens geplaatste woorden uit het genoemde 'uittreksel' van de ministerraadnotulen waarnaar Hellema's noot 2 verwijst (idem p. 359).

met een belangrijk hulpverleningsaspect opging, was in de ministerraad echter wel al duidelijk gemaakt: in elk geval hoorden er niet de competenties bij die EZ en Financiën exclusief voor zichzelf reserveerden, zoals hierna zal blijken bij het onderwerp handel en andere financiën. En ook de Koninkrijkshulp, die in dit kabinet door vice-premier Biesheuvel werd behandeld, bleef nadrukkelijk buiten het terrein waarop de coördinatiecommissie mocht opereren.⁸⁰

Met het in november 1963 gesloten compromis over de interdepartementale coördinatie van de ontwikkelingshulp waren de controversen over de aard en het bereik van deze coördinatie dus nog lang niet de wereld uit. Zoals later zal blijken, zouden deze problemen nog tot ver in de jaren negentig de relaties tussen BuZa en enkele andere ministeries blijven belasten, en het effectief functioneren van deze coördinatiecommissie belemmeren!

En dat geldt evenzeer voor het bredere terrein van de betrekkingen met ontwikkelingslanden, waarbij het niet alleen over de hulp en andere vormen van ontwikkelingssamenwerking (handel en andere structurele aspecten van de ontwikkelingsbijstand) gaat, maar ook over de organisatie van wat recenter de 'mondiale publieke goederen' zijn gaan heten (waaronder veiligheid, milieu, en gezondheid). Op veel van deze terreinen was in het begin van de jaren zestig niet zozeer een tekort aan interdepartementale coördinatie als wel een teveel, in de zin van: een te versnipperd en in hoge mate ad hoc gefragmenteerd, deels overlappend en uiteraard ook tijdrovend geheel van coördinerende instanties en overleg binnen de landelijke overheid. Ook dit zal in de rest van dit hoofdstuk en dit boek nog vele malen terugkomen.

Ook een nationale adviesraad (NAR) controversieel?

Een ander conflict dat in dezelfde maand ontstond belastte de interdepartementale verhoudingen waarschijnlijk in nog sterkere mate – al ging het in wezen niet eens over een zaak die bij de andere ministeries moeilijk lag! Het betrof de vestiging van een institutie die wél voor BuZa van belang was, en voor het bredere terrein van ontwikkelingssamenwerking van groot nut zou zijn, maar die de andere ministeries in eerste instantie koud liet, ook omdat hun belangen er in geen enkel opzicht door leken te worden aangetast. In de interministeriële stammenstrijd kan echter *elke* wrijving dienen als een stok om de hond te slaan. En de behoefte aan (terug)slaan werd wel gewekt door het gedrag van BuZa, dat in dit geval bij voorbaat aannam dat de andere departementen niet voldoende zouden meewerken.

De botsing begon met het BuZa-initiatief om in navolging van België een nationale adviesraad van deskundigen op het terrein van de ontwikkelingshulp in te stellen. Mits van kwalitatief hoog niveau en maatschappelijk voldoende breed samengesteld, zou zo'n adviesraad het over-

⁸⁰⁾ Hellema noemt alleen de hulp aan Suriname en de Antillen en de claim van Andriessen van EZ, die 'aannam' dat "verschillende onderwerpen die ook voor ontwikkelingslanden van *belang* (konden) zijn (particuliere investeringen, belastingzaken, handelsovereenkomsten met ontwikkelingslanden) buiten de coördinatiecommissie bleven" (1999, p. 136; tussen de wederom door mij geplaatste dubbele aanhalingstekens wordt waarschijnlijk eveneens het al genoemde uittreksel van de ministerraadnotulen geciteerd; de cursivering erin is echter door mij toegevoegd). Hellema laat weliswaar in het midden of deze onderwerpen ook met instemming van de ministerraad verboden terrein werden voor de coördinatiecommissie. Maar wat EZ betreft blijkt hierna dat dit inderdaad zo was. En wat het Koninkrijk betreft, stuurde Biesheuvel een jaar later, op 24 november 1964, een brief aan Luns waarin hij benadrukte dat 'behoud van de bestaande competenties', zoals afgesproken in de ministerraad van 15 november 1963, voor hem betekende dat deze Koninkrijkshulp buiten de coördinatiecommissie diende te blijven (brief opgenomen in Dierikx et al., red., 2003, p. 132-133).

Het is bij deze brief van Biesheuvel dat de ING-redactie een eigen voetnoot toevoegt waarin zij zowel de datum van deze ministerraad noemt, als ook enkele woorden uit het besluit over de coördinatiecommissie (ibidem, p. 132, noot 3). Echter, omdat deze woorden niet tussen aanhalingstekens worden geplaatst, zou bij het wederom ontbreken van een lidwoord of een andere kwalificatie bij het woord 'zaken' de kanttekening op zijn plaats zijn geweest, dat de zaken die in de coördinatiecommissie werden gebracht *niet alle* zaken met een belangrijk hulpverleningsaspect omvatten. Dat de redactie nalaat deze opmerking toe te voegen, zou men nog een misleidende omissie kunnen noemen. Maar haar vermelding in het glossarium, dat in deze commissie 'alle' beleidskwesties werden besproken die betrekking hadden op de hulpverlening (idem p.533) is per se onjuist.

heidsbeleid van legitimatie kunnen voorzien bij zowel publiek als parlement, wetenschap en serieuze pers (Berg 1989, p.10). De sinds 1962 in België opgedane ervaringen leerden DIO-chef Meijer echter ook dat een minder ambitieuze opzet en een niet door belangenbehartiging beïnvloede samenstelling de draagvlakfunctie van zo'n adviesraad ten goede zou komen.⁸¹

Nadat in september 1963 een op enkele punten vergelijkbaar voorstel was gedaan in een brief van vertegenwoordigers van missie en zending in Nederland (opgenomen in Dierikx et al., red., 2002, p. 898-900), greep Luns deze brief aan om de ministerraad van 1 november op de hoogte te stellen van zijn voornemen positief te reageren op dit voorstel uit de samenleving. Andere ministers spraken zich er niet tegen uit, schrijft Hellema (1999, p. 137), maar nauwkeuriger is dat de ministerraad toen slechts 'akkoord [ging] met "het principe om tot een nationale raad te geraken," en alleen 'de overige punten in de brief van missie en zending' aanhield'.⁸²

Hoe dan ook, Luns en Meijer beschouwden volgens Van den Berg dit akkoord 'ten principale als het groene licht om op volle kracht vooruit te stomen' (1989, p. 12), en begonnen onmiddellijk aan de voorbereiding van wat later de NAR zou worden.⁸³ Bij enkele collega-ministers viel dit echter niet in goede aarde. Die hadden vooral, en deels begrijpelijk, bezwaar tegen de manier waarop BuZa probeerde zijn zin door te drijven; maar tegen de adviesraad als zodanig hadden zij feitelijk niets. Terwijl de taakstelling van deze raad, na een kennelijk korte discussie, reeds op 15 november kon worden vastgesteld (idem p.15), werd de samenstelling van dit adviesorgaan nog bijna drie maanden heen en weer geduwd tussen de ambtelijke strijders in het interdepartementale voorcircuit, overigens mede omdat ook over de aard en de plaats van het NAR-secretariaat nog eindeloos werd touwgetrokken.⁸⁴ Wat de ministerraad betreft werd over

⁸¹⁾ Al werd een ander advies van een betrokkene bij de Belgische raad, Prof. Van Bilsen, om alle adviezen te publiceren (Berg 1989, p.11) aanvankelijk maar half opgevolgd. Pas onder Pronk mochten de NAR-adviezen met een geopenbaard worden; en bij bijzondere onderwerpen werden ze ook nog met een persconferentie bij de media geïntroduceerd. Daarnaast voerde Pronk de gewoonte in dat de zittende OS-minister ontvangen adviezen met een NAR-delegatie besprak.

⁸²⁾ Aldus althans Van den Berg (1989, p.12), die tussen de dubbele aanhalingstekens de notulen van de ministerraad van 1 november 1963 gecursiveerd citeert. Helaas is dit onderwerp niet opgenomen in het fragment van deze notulen dat in Dierikx et al., red., 2002 (p. 910-911) staat. Tot de overige punten uit de genoemde brief behoorden de omvang van de ontwikkelingshulp en de (mede)financiering van kerkelijke ontwikkelingsprojecten (op beide kom ik nog terug).

⁸³⁾ Gezien de tegenstand van de dwarsliggers bij de coördinatiekwesitie hadden Luns en Meijer besloten hen de pas af te snijden door ze bij de adviesraad zoveel mogelijk voor voldongen feiten te plaatsen. Van den Berg geeft vrij gedetailleerd weer welke stappen zij daarvoor vanaf 4 november namen: kandidaatleden van de raad alvast uitnodigen (dit overigens na overleg met premier Marijnen); Tinbergen vragen er voorzitter van te worden; de begrotingscommissie voor buitenlandse zaken van de Tweede Kamer er alvast over informeren (meermaals zelfs, onder andere op 6, 7 en 8 november, tijdens welke ook de ministerraad op de hoogte werd gehouden, toen die op de laatste twee dagen bijeen was); intussen allerlei instanties uit het bedrijfsleven en gezaghebbende personen in andere sectoren consulteren over taken en samenstelling van de adviesraad; en op 11 november een memo aan de premier (met een kopie aan de collega's) over de resultaten van dit alles en de verdere voornemens, met het verzoek dit op 15 november in de ministerraad te bespreken. Hellema negeert deze voorbereidingen, of heeft ze gemist, als hij schrijft dat tijdens deze raadszitting 'een "storm van verontwaardiging" losbrak', omdat toen 'plotsklaps bleek dat de hele NAR al was samengesteld' (1999, p. 137). In werkelijkheid hadden de opposenten echter al in de vergaderingen van 7 en 8 november 'onverwacht fel' gereageerd, en hadden zij daarna de kopie van het memo van Luns van 11 november ontvangen, terwijl op 15 november nog maar de helft van de beoogde 60 raadsleden was aangeschreven (Berg 1989, p.13-15, die de voorbereidende stappen vanaf p. 12 beschrijft). Wel valt uit de tekst van Luns' memo in het eerste ING-boek af te leiden dat de andere ministers toen misschien nog geen inzage kregen in de 'mogelijke samenstelling' van de raad; Luns zond die namelijk alleen 'vertrouwelijk als bijlage' aan de premier (Dierikx et al., red., 2002, p. 912-913).

⁸⁴⁾ Dat Andriessen al op 15 november 1963 had bepleit dat het secretariaat bij EZ of Financiën moest komen (Hellema 1999, p. 137) had waarschijnlijk alles te maken met beider beduchtheid voor te veel macht bij BuZA. Maar waarom Bot (de latere OS-minister, nu nog van OKW) het zinnig vond het onder te brengen bij het op BuZA gehuisveste Bureau ITH is vreemd – en dat was nog onzinniger als men zich realiseert dat daarmee de NAR onder de supervisie van de *ambtelijke* Interdepartementale Commissie ITH zou worden geplaatst. Bot bleef er nog tot 10 januari 1964 over door emmeren, maar liep toen vast op de afwezigheid van Luns in de mi-

het secretariaat pas op 10 januari 1964 het laatste woord gesproken (idem p.17-18, inclusief noot 1), terwijl toen ook de samenstelling van de raad werd afgekaart (Hellema 1999, p. 138). Staatssecretaris Diepenhorst installeerde de NAR op 22 januari daarna, terwijl het NAR-secretariaat enkele maanden later administratief werd ondergebracht bij het onder leiding van professor van Dam komende nieuwe Bureau Beleidsvoorbereiding.⁸⁵

Hoewel BuZa het pleit dus wel won, was de methode die het hanteerde niet zonder risico's geweest. Die was namelijk niet alleen 'hardhandig' (Hellema 1999, p. 137), maar leverde ook bevestiging op van BuZa's imago als een usurperend ministerie. Niet alleen verhardde daardoor de houding van sommige andere departementen, het lokte waarschijnlijk ook voortgaand verzet en retaliatie uit op momenten dat, en bij kwesties waarbij, de medewerking van anderen minder gemist kon worden. Een onbelemmerde totstandkoming van de NAR was echter ook wat waard.⁸⁶

Handel en andere financieel-economische relaties: de geboorte van Unctad

BuZa, EZ, Financiën en andere ministeries kwamen in deze jaren ook steeds meer in elkaars vaarwater door ontwikkelingen op andere terreinen, met name die van de internationale economische betrekkingen (handel, kapitaalverkeer, vervoer). De Nota van 1962 had daarvoor ook aandacht gevraagd en had, naast een betere coördinatie van de Nederlandse ontwikkelingsactiviteiten, ook coördinatie bepleit voor de diverse internationale organisaties die in toenemende mate problemen van ontwikkelingslanden op hun agenda kregen. In Europees verband liepen bijvoorbeeld in die tijd de onderhandelingen met een aantal inmiddels zelfstandig geworden landen in Afrika en met Madagaskar over vernieuwing van hun speciale relatie met de EEG. Dit leidde in 1963 tot de ondertekening van de *Conventie van Yaoundé*, waarmee deze landen voor een aantal

nisterraad van die dag, terwijl Diepenhorst zich verschool achter het argument dat de secretariaatsdiscussie zich vóór zijn tijd had afgespeeld. Bot kwam er daarna niet meer op terug (Berg 1989, p.16-18). Voorts zwaaide Andriessen in de ministerraad van 6 december 1963 met een brief van het bedrijfsleven waarin werd geklaagd over de 'gebrekkige representatie' van dat bedrijfsleven in de NAR (Hellema, 1999, p.138).

⁸⁵) Dit Bureau werd wel eens geplaagd om zijn ambtelijke afkorting SA, van 'secretariaat adviesraad' – alsof dat zijn enige taak was, maar wellicht was die alleen een gevolg van het feit dat dit secretariaat toen al bestond.

⁸⁶) Dierikx heeft het in zijn inleiding van het tweede ING-boek dan ook op diverse punten mis ten aanzien van de NAR. Allereerst zijn mededeling dat de NAR-adviezen 'meest' ter kennisgeving werden aangenomen (Dierikx 2003, p. xx, en herhaald in zijn 2008, p. 152). Deze bewering is niet van een tijdsaanduiding voorzien en berust waarschijnlijk niet op enige telling. Als zij alleen de eerste periode van de NAR betreft (1963-'65), dan heb ik alleen het vermoeden dat er ook toen al meer informatie-uitwisseling en beïnvloeding plaatsvond dan Dierikx suggereert. Vanaf 1965, en zeker vanaf 24 februari 1972 toen ik zelf lid werd van deze NAR, is er overstelpend bewijs van intensieve interactie tussen beleidsvoorbereiding en NAR. En die nam nog toe toen Pronk aantrad, en de al in noot 81 genoemde gewoonte invoerde om elk advies met de NAR door te nemen – een gebruik dat daarna ook door andere OS-ministers is overgenomen. Hoewel deze interactie uiteraard niet inhield dat deze ministers het met elke aanbeveling of ontvangen kritiek eens waren, moet ook worden beseft dat NAR-opvattingen vaak al tijdens de voorbereiding van een advies bij een of meer ministeries bekend waren, en dat op verschillende momenten ambtenaren (soms ook van andere ministeries) aan bijeenkomsten van een NAR-werkgroep deelnamen, als adviseur of waarnemer. Wanneer relevant, zal ik dat in de komende beschouwingen laten zien, en vooruitlopend daarop hier alvast verwijzen naar de eigen terugblik van deze Raad in NAR 1997, met name paragraaf 2.4, p. 17-23).

Dierikx zat er in deze inleiding echter niet alleen feitelijk naast, ook zijn mening over het 'sterker worden' van de hierboven besproken interdepartementale Coördinatiecommissie (waartegen de NAR volgens hem 'mager afstak') is dubieus. Afgezien van het punt dat een vergelijking van deze twee organen er een tussen appels en peren is, rijst de vraag of deze coördinatiecommissie na haar instelling in oktober 1964 niet alleen zelf sterker en meer gezaghebbend werd, maar ook coördinatie-resultaten wist te bereiken die steeds beter werden. Enige winst moet er natuurlijk wel zijn geweest, alleen al omdat er in de voorafgaande drie jaar nauwelijks of geen coördinatie was geweest (zoals Luns in de ministerraad van 1 november 1963 had betoogd – Dierikx et al., red., 2002, p. 910). Maar is deze commissie en zijn haar resultaten sedertdien echt betekenisvol sterker respectievelijk beleidsmatig effectiever geworden – of in elk geval zo waardevol dat de NAR daar op een of andere wijze mager tegen afstak? Dit laatste is hoogst subjectief en moeilijk te meten; maar wat haar betekenis betreft zal de rest van dit boek laten zien wat er in elk geval nog decennia lang aan de interdepartementale coördinatie bleef schorten.

jaren recht kregen op speciale handelsvoordelen en hulp (effectief vanaf juni 1964).

Het in de voorgaande jaren snel toegenomen aantal nieuwe onafhankelijke staten in dit en andere werelddelen was zich echter ook gaan richten op een manco dat kort na de Tweede Wereldoorlog was ontstaan, toen pogingen waren ondernomen een nieuwe internationale handelsorganisatie te vestigen. Deze had de derde pijler moeten worden van een samenhangend internationaal stelsel, waarvoor in 1944 in Bretton Woods de eerste twee instituten waren geschapen: de Wereldbank (voor de investeringen) en het Internationaal Monetair Fonds (IMF, voor de wisselkoersen en betalingsbalansproblemen). De conferentie die daarna, in 1947 en 1948, in Havanna, Cuba, de derde poot had moeten voortbrengen (waaraan, onder protest van Nederland, ook een Indonesische delegatie deelnam – Soest 1975, p.132) eindigde op papier wel met succes: er werd een Handvest voor een Internationale Handelsorganisatie (ITO) opgesteld, dat beginselen en spelregels voor de internationale goederenhandel uitwerkte, inclusief enige afspraken die met name voor ontwikkelingslanden betekenis hadden. Hoewel het een initiatief van de Amerikaanse regering was geweest, wist deze het Congress daarna echter niet tot ratificatie te bewegen. En daar bleef het bij, want nadat in 1950 duidelijk werd dat het concept niet voor een tweede keer zou worden voorgelegd aan de Amerikaanse volksvertegenwoordiging, was het Havanna-charter ook voor de andere landen van de baan.

Daarmee bleef van de oorspronkelijke opzet in feite alleen datgene over wat een aantal landen, inclusief de VS, in de voorbereidende fase alvast onderling was overeengekomen over het verlagen van invoerrechten en andere handelsbeperkingen: de *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) die in 1947 in Genève was aangegaan (voor details zie opnieuw Van Soest 1975, p. 129-134). Hoewel ook ontwikkelingslanden aan dit akkoord deelnamen, en in de loop van de volgende jaren vele onafhankelijk geworden landen eveneens toetraden, bleven zij ontevreden over de beperktheid van de onderwerpen en de onderhandelingsprocedures: in de praktijk waren deze zodanig georiënteerd op de belangen van de grote handelsnaties, dat de GATT en zijn verschillende onderhandelingsronden (vijf tot en met 1961) in hun ogen een “rich men’s club” representeerde. Zij werden hierin gesteund door de Sovjet-Unie, die de Havanna-conferentie had geboycot. En dat leverde met de voortschrijdende dekolonisatie spoedig een krachtige lobby op die in de VN ging ijveren voor een orgaan dat niet alleen méér gericht zou zijn op hun handelsproblemen, maar ook op de ontwikkelingshulp en andere zaken die voor hun ontwikkeling van belang waren.

Om een lang verhaal kort te maken (voor details zie Friedeberg 1969 en Gosovic 1972): ondanks het verzet van vele OESO-landen, werd in het najaar van 1962 in de VN besloten een ‘*UN Conference on Trade and Development*’ (Unctad) bijeen te roepen. Deze vond plaats in Genève in 1964, nadat de GATT nog pogingen had gedaan het in de Derde Wereld met hoge verwachtingen omgeven gebeuren de wind uit de zeilen te nemen door in 1961 en 1963 respectievelijk een Verklaring en een Actieprogramma op te stellen voor het bevorderen van de handel van ontwikkelingslanden.

Ook in Nederland behoorden aanvankelijk zowel EZ als BuZa tot de tegenstanders van het houden van deze VN-conferentie.⁸⁷ Weliswaar begon de BEB in oktober 1962 dit initiatief in de

⁸⁷) DG-BEB, Van Oorschot, liet op 15 februari 1962 aan BuZa weten het nut van zo'n conferentie in twijfel te trekken en haar 'in elk geval niet opportuun' te achten. In mei kwam hij er echter achter dat BuZa dit nog niet aan de VN-SG had doorgegeven, en ook nog niet had gereageerd op een verzoek van de VS om negatief te reageren op dit VN-initiatief (vermeld in een nota aan Van Oorschot van 15 mei 1962, opgenomen in Dierikx et al., red., 2002, p.805). Zes dagen later verzocht minister Luns de Nederlandse PV in New York het EZ-standpunt, dat ook het zijne was geworden, aan de VN-SG te willen overbrengen (brief d.d. 19 mei 1962 in idem p. 805-806). Opmerkelijk is dat het door Luns herhaalde EZ-argument maar op één aspect van de conferentie berustte, namelijk dat 'grondstoffen' al in tal van andere organen werden behandeld – alsof men niet beseftte dat het de ontwikkelingslanden om veel meer ging. Misschien was dit omdat men zich tot op dat moment nog niet echt in de voorbereidende documenten van de VN had verdiept. Moquette schrijft althans in zijn historiografie van de BEB, dat een documentalist door zijn chef, 'die slechts in de GATT geïnteresseerd was,' geïnstrueerd werd deze voorbereidende stukken 'maar tegen de muur op te stapelen!' (Moquette 1993, p.372).

VN iets serieuzer te nemen, terwijl zijn DG toen ook leek te beseffen dat deze conferentie over meer ging dan alleen de handel – ook al werd die in deze nota aangeduid als 'de wereldhandelsconferentie'.⁸⁸ De BEB werd op dat moment echter nog méér gedreven iets anders, namelijk: te voorkomen dat er naast de GATT een nieuwe internationale handelsorganisatie zou ontstaan.⁸⁹ En dat was ook de strekking van de nota aan EZ-minister De Pous van februari 1963, waarin aan het eind werd vermeld dat deze nota het resultaat was van vooroverleg in de IRHP, en 'in nauwe samenwerking met' BuZa was 'geredigeerd'.⁹⁰

Hoewel duidelijk had moeten zijn dat deze conferentie véél meer een ontwikkelings- dan een handelsagenda zou krijgen, wist minister De Pous nog vóór de kabinetswisseling in 1963 de ministerraad ervan te overtuigen dat EZ het 'eerstbehandelende' ministerie zou zijn voor de Nederlandse standpuntbepaling voor Unctad, en dat de inbreng van de andere departementen gecoördineerd zou worden via de door de DG-BEB voorgezeten IRHP (Ringnalda 1999, p. 206).⁹¹

De volgende stap in de Nederlandse voorbereiding was dat de volgende EZ-minister, Andriessen, een door de BEB geconcipeerde gedragslijn voor de conferentie voorlegde aan de ministerraad, die daar op 18 oktober 1963 mee instemde.⁹² De delegatie-instructie die hieruit voortvloeide werd echter nog als 'voorlopig' omschreven, omdat medio november nog van alles onduidelijk was: de westelijke landen hadden over tal van onderwerpen nog geen gezamenlijke standpunten kunnen formuleren, terwijl de zes lidstaten van de EEG ook nog uiterst verdeeld waren.⁹³

⁸⁸) Die naam werd ook door andere ministeries vaak gebruikt, een gewoonte die ook buiten de overheid en door de media veelvuldig werd gevolgd – ik denk voornamelijk korthedshalve, hoewel deze benaming ook wel in eerdere VN-stukken was voorgekomen. Deze inmiddels incorrecte omschrijving verdween pas jaren later toen de naam Unctad ook bij het publiek bekender was geworden.

⁸⁹) Dat streven stond ook bij andere OESO-landen voorop, zo schreef de in de noot 87 genoemde DG-BEB Van Oorschot in een nota van 12 oktober 1962 aan de IRHP; hij zette hierin zijn 'eerste gedachten over de Nederlandse benadering' van Unctad op papier (Dierikx et al., red., 2002, p. 831-833). Maar de bespreking hiervan in de IRHP van 11 december leidde nog niet tot concrete plannen, aldus een Bureauhoofd van DIO in een memo aan Meijer van 27 december (in idem p. 844-846). Hoewel dit memo wel kritisch was over de GATT en ook over de verdediging daarvan door de BEB, kwam de auteur in zijn voor BuZa aanbevolen stellingname toch tot niet meer dan voorstellen die de GATT tot uitgangspunt namen voor de Nederlandse benadering van Unctad – zoals trouwens ook de eerder besproken derde regeringsnota van augustus 1962 had gedaan, ten aanzien van zowel de GATT als het IMF (respectievelijk idem p. 843-846, en MinBuZa 1962a, p.5-6).

⁹⁰) Eveneens in Dierikx et al., red., 2002, p. 850. Deze nota van 1 februari 1963, wederom van Van Oorschot, die eerst opmerkte dat 'de westelijke landen in [juli-augustus 1962] akkoord waren gegaan met het houden van Unctad,' poneerde nu dat het wel een westers belang was deze conferentie 'zo positief mogelijk' te benaderen. Er zou daarom naar gestreefd moeten worden 'dat de conferentie zal slagen [omdat] een échec voor het Westen onwelkome reacties met zich mede zou brengen.' Maar nadat de nota in de volgende zin, 'als een voorbeeld van [zo'n échec] de oprichting van een nieuwe internationale handelsorganisatie' had genoemd, bleef het eerste doel van de te hanteren 'tactiek' dat deze oprichting 'voorkomen zal dienen te worden' (idem, respectievelijk p. 846, 847 en 849).

⁹¹) Gegeven de politieke omstandigheden van dat moment hadden de ministeriële competenties ten aanzien van Unctad nauwelijks anders kunnen worden verdeeld, terwijl er voor de interdepartementale voorbereiding van de conferentie niet onmiddellijk een alternatief was geweest voor de IRHP: het akkoord in de ministerraad over de vorming van een nieuwe interdepartementale coördinatiecommissie voor de ontwikkelingshulp viel namelijk pas op 15 november 1963. Hoewel dat wel ruim vóór het begin van de Unctad-conferentie was, startte het feitelijke functioneren van deze coördinatiecommissie pas na oktober 1964 – vier maanden ná de conferentie. Bovendien had men bij het zoeken naar kandidaten voor het te vervullen nieuwe staatssecretariaat op BuZa niet speciaal gezocht naar iemand met bekwaamheden op het gebied van de internationale handel en andere financieel-economische relaties. Wat Unctad betreft had BuZa de boot dus in alle opzichten gemist. (Wat Meijer betreft schijnt dit overigens ook (even?) de bedoeling te zijn geweest: Van Schaik schrijft althans in zijn bijdrage aan een DGES-bundel (Labohm, red., 1997), dat Meijer zo geïrriteerd was over het feit dat EZ de primaire verantwoordelijkheid voor Unctad had gekregen, dat hij 'besloot dat [BuZa] de handen er van af moest trekken' (Schaik 1997, p. 101-102). Een stompzinnig gebaar dat BuZa een tijdlang geheel buitenspel zette.

⁹²) Aldus een voetnoot van de ING-redactie bij het concept, d.d. 7 oktober 1963, opgenomen in Dierikx et al., red., 2002, p. 900-906 (met de betreffende noot 17 op p. 906). Na een nieuwe bespreking in de IRHP van 30 oktober werden op basis van het hierin bereikte akkoord op 11 november de 'voorlopige' richtlijnen geformuleerd voor de Nederlandse delegatie naar de conferentie in 1964 (idem p. 913-918).

⁹³) Over de geïndustrialiseerde landen schreef het in de vorige noot genoemde concept, dat zij 'door de politieke

En ook onder de ontwikkelingslanden circuleerden nog verschillende ideeën, zowel over concrete maatregelen die zij voorstonden als over de mogelijke institutionele veranderingen die zij in gedachten hadden. In de maanden hierna gebeurden er wel allerlei dingen, maar toen de DG van de BEB begin maart 1964 zijn definitieve instructie voor de delegatie opstelde was er over de hoofdzaken van de Unctad-agenda nog weinig met zekerheid te zeggen. Terwijl ook de tot op dat moment bereikte voorbereidingsresultaten nog 'weinig bevredigend' waren.⁹⁴ De Koninkrijksdelegatie kreeg dan ook de opdracht om zowel in de EEG als in de OESO een 'activerende' rol te zoeken, want die resultaten 'zullen zoveel mogelijk moeten worden verruimd' (Dierikx et al., red., 2003, p. 23). We zullen zien wat daarvan terecht kwam.⁹⁵

Eerst iets over de conferentie zelf. Zij vond plaats in Genève, Zwitserland, begon op 23 maart en duurde, inclusief één dag verlenging, bijna drie maanden lang, tot en met 16 juni 1964. Er namen ruim 120 landen aan deel (in totaal zo'n 1.500 gedelegeerden, met daarnaast ook nog enkele honderden vertegenwoordigers van regeringsorganisaties en NGO's, medewerk(st)ers van het secretariaat, en representanten van de media). Op papier was deze Unctad een groot succes: bij meerderheid of met algemene stemmen werd een groot aantal resoluties aangenomen waarin beginse-

druk van de ontwikkelingslanden in een defensieve positie [waren] gedrongen' en nog niet over een 'coherente Westelijke conceptie' beschikten, terwijl 'in het bijzonder de EEG aan een soort immobilisme' leed dat samenhang met de 'bindingen' aan de kort daarvoor getekende Yaoundé-conventie (Dierikx et al., red., 2002, p.901).

⁹⁴) De eerste drie documenten in het tweede ING-boek, alle drie uit januari 1964, betreffen diverse aspecten van de Westelijke voorbereiding van de conferentie: een kritisch commentaar van de DG-BEB op de voorstellen van de Europese Commissie van december 1963 voor de tijdens Unctad in te nemen standpunten van de EEG-landen, die op 13 januari 1964 in de IRHP moesten worden besproken; de ambtelijke voorbereiding van een aan Unctad gewijde DAC-werkgroep, die een week later bijeen zou komen; en een rapportage aan minister Andriessen over de vorderingen in de 'groep Forthomme', die van het Handelscomité van de OESO het verzoek had gekregen de Westelijke standpunten te coördineren (Dierikx et al., red., 2003, achtereenvolgens p. 1-7, 7-8 en 8-10). Opmerkelijk is dat Van Oorschot – die dit laatste stuk schreef – het resultaat van die coördinatie op dat moment wel als 'een vrij schrale houding' kwalificeerde, maar dit uitgangspunt 'als onderhandelingsbasis tegenover de *overdreven* verlangens der onderontwikkelden niet onaantrekkelijk' vond (idem p. 9, cursivering toegevoegd). En in zijn definitieve delegatie-instructie van 3 maart 1964 werd het niet veel welwillender, want daarin stelde hij: 'Hoewel' wat betreft de 'financiële en handelspolitieke hulp bij de Westelijke landen weinig nieuws verwacht mag worden, dient toch van Nederlandse zijde naar de grootst mogelijke openheid van de markten te worden gestreefd' – waaraan hij toevoegde, dat 'uiteraard het belang van de nationale huishouding daarbij in het oog dient te worden gehouden' (idem p. 23).

⁹⁵) Wel dient echter alvast signaleerd te worden dat de EZ-DG, die de genoemde delegatie-instructie opstelde, hierin om korthedsredenen aan een aantal, wat hij noemde: '*minder belangrijke* onderdelen van de [Unctad]-agenda', voorbijging (Dierikx et al., red., 2003, p.23; cursivering eveneens toegevoegd). Dat hierbij ook de hulpverlening werd genegeerd, en dus minder belangrijk werd geacht, zou voor een EZ-delegatie nog wel begrijpelijk zijn geweest – maar niet voor een delegatie die de (bijna) regeringsbrede agenda van deze conferentie diende te adresseren! Ook bij het onderwerp 'dienstenverkeer' liet de instructie allerlei diensten (zoals toerisme en verzekeringen) weg en concentreerde zij zich uitsluitend op de internationale scheepvaartsector – uiteraard een belangrijke sector voor Nederland, maar een delegatie die de opdracht krijgt te streven 'naar een coördinatie van de door de traditioneel zeevarende landen in te nemen standpunten', zoals de instructie stelde (idem p. 27), krijgt niet veel armslag om op dit terrein ook aan ontwikkelingslanden te denken.

Een nog opvallender omissie was echter het totaal ontbreken van enige referentie aan het door de (al in 1963 benoemde) Secretaris-Generaal van Unctad, de Argentijn en toen al internationaal zeer bekende econoom, Raúl Prebisch, geschreven basisdocument voor de conferentie: '*Towards a New Trade Policy for Development*' (Prebisch 1964). Werden de delegatieleden niet geacht op zijn minst enige kennis te hebben van de inhoud van dit rapport? (Dat het niet genoemd wordt in de gedeelten van de instructie die in dit ING-boek zijn opgenomen, kan overigens aan de selectie van de redactie liggen. Maar er is slechts een kleine kans dat het wel in de weggelaten inleidende paragrafen was vermeld, want het komt evenmin voor in een van de andere, vóór het conferentie-einde gedateerde, memo's en overige stukken voor en over de conferentie, opgenomen in de eerste twee ING-boeken. Afgezien van Dierikx's verwijzing naar dit rapport in de inleiding van boek 2 (2003, p. XVII), komt het pas voor het eerst voor in een na de conferentie geschreven BuZa-memo van Van Schaik aan Diepenhorst van 25 juni 1964, waarin onder andere de vraag werd gesteld 'of een poging moet worden gewaagd tot het opstellen van een rapport, dat een antwoord is op het Prebisch-rapport' (Dierikx et al., red., 2003, p.78).

len, spelregels, en maatregelen werden omschreven die op een zeer breed terrein van internationale economische betrekkingen – van goederenhandel en geldstromen (inclusief hulp en private investeringen), transport en andere diensten, tot en met regionale arrangementen over deze onderwerpen – de ontwikkelingslanden zouden moeten steunen in hun ontwikkeling. Echter, de meerderheidsstemmen op deze resoluties kwamen bijna allemaal voornamelijk van ontwikkelingslanden, soms samen met de negen Oostbloklanden, en/of enkele landen van de ontwikkelde groep van de OESO-landen. En de aanbevelingen die echt telden werden meestal niet gesteund door de landen die werden geacht er gevolg aan te geven in hun eigen beleid op binnen- en buitenlands gebied, zodat er na de conferentie weinig mee gedaan werd.

Naast deze uitspraken op papier waren er in feite slechts twee iets meer betekenende uitkomsten van deze massaconferentie:

- De institutionele voorzieningen voor de voortzetting van het werk (*'the continuing machinery'* in conferentiejargon) waarover in principe reeds tijdens de conferentie overeenstemming werd bereikt: er zou om de drie jaar (wat later vier werd) een nieuwe conferentie worden gehouden, met daaronder een uit 55 landen bestaande en in beginsel tweemaal per jaar vergaderende *'Trade and Development Board'* (TDB), die samen de voortgang van de in Genève gemaakte afspraken zouden bewaken en zo nodig nieuwe initiatieven en maatregelen konden nemen. Waarschijnlijk is toen ook al besloten dat aan deze opzet een permanent eigen secretariaat van Unctad zou worden toegewezen, met aan het hoofd daarvan de SG van Unctad. Het kan echter ook zijn, dat een deel van deze en andere nadere uitwerkingen pas werden geaccepteerd in de maanden die voorafgingen aan de finale besluitvorming over Unctad, die na de conferentie in de Algemene Vergadering van de VN plaatsvond. Het slotbesluit viel in december 1964, toen Unctad formeel werd geïstitutionaliseerd als een permanent orgaan van deze AV, en van een eigen budget werd voorzien. Prebisch, die nog tot in 1969 SG zou blijven, kreeg vrij grote bevoegdheden om overleg en actie te initiëren die de belangen van deelnemende landen konden dienen. De Unctad-organisatie en haar secretariaat werden gehuisvest in het Volkenbondspaleis te Genève, waar ook het merendeel van de TDB-bijeenkomsten en die van zijn vaste en tijdelijke commissies zouden plaatsvinden.
- Hoewel ook de ontwikkelingslanden niet volledig eensgezind aan de conferentie waren begonnen, tekende zich na twee maanden van moeizaam overleg in de hoofd- en subcommissies, waarbij nauwelijks uitzicht ontstond op substantiële conferentieresultaten, onder deze landen een steeds sterkere neiging naar eenheid af. In de slotfase van de conferentie slaagden zij erin om hun onderlinge meningsverschillen terzijde te leggen en één gemeenschappelijke lijn vol te houden bij de vele kwesties waarover tijdens de laatste dagen en nachten knopen moesten worden doorgemaakt. Voor het merendeel leidde dit dus tot de meerderheidsbesluiten waaraan ik hierboven refereerde; maar in enkele gevallen kwamen er ook (bijna) unanieme conferentie-uitspraken uit voort, terwijl het pakket waarin de institutionele afspraken voor de toekomst waren opgenomen zonder hoofdelijke stemming kon worden aangenomen. Op de voorlaatste dag van de conferentie brachten de ontwikkelingslanden hun nieuwe eensgezindheid naar buiten, door een gezamenlijk Verklaring van tien punten af te leggen, waarin zij hun eenheid omschreven als 'het meest opvallende kenmerk' van de conferentie 'en een gebeurtenis van historische betekenis.' Met deze *'Joint Declaration of the seventy-seven developing countries'* werd de in 1963 opgerichte Groep van 75 ontwikkelingslanden omgevormd tot de *Groep van 77* (de G77), die in de decennia hierna zou blijven fungeren als vakbond van de arme landen.⁹⁶

⁹⁶) De Groep van 77 handhaafde haar naam ook nadat in de volgende jaren het aantal deelnemende landen toenam. Het citaat in de vorige zin komt uit de vertaalde versie van de Verklaring, die is opgenomen in de overdruk van het Novib-maandblad *Onze Wereld*, 11e jaargang, nummer 4, november 1967, p. 6-7. In dezelfde overdruk zijn

Over de uitkomsten van Unctad-1 drukte de Groep van 77 zich, begrijpelijk, enigszins gereserveerd uit. De algemeen aanvaarde aanbevelingen aan het eind zag zij 'slechts als een eerste stap in de richting van internationale steun aan een nieuwe op ontwikkeling gerichte handelspolitiek', zo stelde de Groep in punt 4 van haar Verklaring – al was het dan een stap die als zodanig 'niet toereikend is of in voldoende mate tegemoet komt aan de wezenlijke vereisten.' Na enkele voorbeelden van hun ontevredenheid te hebben genoemd, verklaarde de Groep 'desondanks de conclusies van de conferentie [te] hebben aanvaard in de hoop dat deze de grondslag zullen vormen voor belangrijker vooruitgang in de toekomst.'

Kan dit worden samengevat met de woorden 'niet ontevreden', zoals EZ-minister Andriessen zijn indruk weergaf van de reactie van de ontwikkelingslanden na afloop van de conferentie? Dat lijkt me niet, al was het alleen maar omdat dit ook de woorden waren waarmee de minister zijn eigen beoordeling van de conferentie uitdrukte in het (vertrouwelijk) uitgegeven delegatieverslag. Want, in tegenstelling tot 'de gemiddelde Westelijke bereidheid tot het doen van concessies', die naar zijn mening 'minder ver reikte dan de Nederlandse', was de positie van de regering 'positief en constructief' geweest, aldus dit verslag (MinEZ 1964, p. 9).

Dit was wellicht ook het oordeel van de ambtenaren die namens BuZa in de delegatie zaten – dat waren er slechts drie (van de 27 in totaal – idem p. 129-131), naast staatssecretaris Diepenhorst, die plaatsvervangend delegatiehoofd was (op hem kom ik verderop terug). Een van deze drie, souschef Van Schaik van DES, suggereerde echter *indirect* een iets minder tevreden mening over het verloop van de conferentie dan de EZ-minister: in een memo aan de staatssecretaris negen dagen na afloop van Unctad-1 stelde hij althans, dat 'het algemene probleem waarvoor het Westen' nu staat de vraag was: 'op welke wijze in de toekomst meer adequaat kan worden gereageerd op de Prebisch-offensieven' – al blijkt uit niets in dit memo dat met 'meer adequaat' ook meer pro-ontwikkelingslanden werd bedoeld.⁹⁷

In de rest van Nederland trokken de komst en het verloop van Unctad-1 – afgezien van enkele professioneel geïnteresseerden uit het parlement en het bedrijfsleven – noch bij de beginnende Derde-Wereld-beweging (de Sjaloom-groep ontstond pas in 1963 en Novib hield zich toen nog niet intensief met de niet-hulp aspecten van de problematiek bezig⁹⁸), noch bij het grote publiek veel aandacht. Het enige vermeldenswaardige uit die tijd, het nog vóór het einde van de conferentie geschreven artikel van publicist, oud-verzetsman en uitgever Henk van Randwijk in het literaire maandblad *Maatstaf*, kreeg pas enkele jaren later (en postuum) de impact die het verdiende. Onder de titel: '*Twee redevoeringen, die op de wereldhandelsconferentie niet werden uitgesproken*', riep deze een van alle diplomatieke plichtplegingen ontdaan beeld op van de werkelijke confrontatie die in Genève had plaatsgevonden. En dat opende in 1967 en daarna velen in Nederland de ogen voor de structurele kenmerken van het ontwikkelingsvraagstuk, zowel in de relaties met de ontwikkelde landen als binnen de ontwikkelingslanden zelf.⁹⁹

op p. 9-11 de zesendertig grondbeginselen uit de slotakte van Unctad-1 afgedrukt in vertaling, gevolgd door een beschouwing van J.Vingerhoets over de voorbereidingen, het verloop en de besluiten van de eerste Unctad-conferentie en de ontwikkelingen daarna in GATT, en Unctads stappen op weg naar de volgende conferentie in 1968 (Vingerhoets 1967).

⁹⁷) In dit memo van 25 juni 1964 somt de auteur, 'in aansluiting' op zijn zo juist voltooide rapportage van de conferentie, ook nog andere problemen op die 'naar aanleiding van de Conferentie zullen rijzen' (Dierikx et al., red., 2003, p. 77-79). Op enkele van de interdepartementale en intra-BuZa-problemen uit zijn opsomming ga ik in onderstaande sectie in.

⁹⁸) In haar tweede commentaar op het ontwikkelingsbeleid van de regering, d.d. 10 december 1963 (Dierikx et al., red., 2002, p. 924-927), wordt wel enkele keren verwezen naar de handelspositie van ontwikkelingslanden, maar van de komst van de eerste Unctad-conferentie hadden de Novib-bestuurders blijkbaar nog geen weet. Wel werd even naar deze conferentie verwezen in de derde nota van de Novib (van december 1964), maar daarin ging het verder weer alleen over de hulpverlening (Novib 1964).

⁹⁹) Randwijk 1964. Het artikel werd in 1967 herdrukt in *Onze Wereld* (jg.11, no.4, november), het maandblad van de Novib, en daarna in de apart uitgegeven overdruk van die aflevering verder verspreid tijdens de acties rond

Op de ministeries hield men zich intussen onledig met andere zaken ‘van leven en dood’ – voor ambtenaren en hun ministers: behoud en uitbreiding van de eigen bevoegdheden. Dat was voorafgaand aan Unctad-1 opnieuw gebleken toen staatssecretaris Diepenhorst in januari 1964 een gesprek had met partijgenoot en EZ-minister Koos Andriessen. Deze herinnerde hem er toen onder andere aan, maar kennelijk wel zeer nadrukkelijk, dat de Unctad-conferentie 'geheel onder Economische Zaken viel,' en dat 'hijzelf of iemand van zijn departement als delegatieleider diende op te treden.'¹⁰⁰ Het eerste standpunt van Andriessen was weliswaar in strijd met de afspraak met zijn voorganger: dat EZ slechts het 'eerstbehandelend' ministerie zou zijn van Unctad. Maar dat EZ het hoofd van de delegatie moest leveren lag wel voor de hand. Er was echter ook nog een derde eis die Diepenhorst in dit gesprek van de EZ-minister te horen kreeg, namelijk dat hij – hoewel hij 'vice-voorzitter van de Nederlandse delegatie' was – ook *niet* naar Genève moest gaan in de periode dat Andriessen daar zelf zou *ontbreken*! Waarom de EZ-minister, zelf het jongste lid van het kabinet-Marijnen, dit verlangde is slechts te raden, maar geheel onbekend is gebleven of Diepenhorst er gehoor aan gaf. Als Andriessen dit echt had geëist ging hij stellig buiten zijn boekje.¹⁰¹

Naast de Unctad-kwesties, confronteerde Andriessen Diepenhorst in dit onderhoud echter ook met een andere mededeling die nòg absurder was: 'alle contacten met de industrie dienden via hem [Andriessen] te lopen, ook als het gespreksonderwerp ontwikkelingshulp was' (eveneens volgens de ING-noot bij het memo van Meijer). Wel was het de vraag wat Andriessen daar precies mee bedoelde: wilde hij echt alle rechtstreekse contacten tussen BuZa en het bedrijfsleven verhinderen, zoals Meijer hem interpreteerde in zijn reactie (Dierikx et al., red., 2003, p. 14)? Of wilde hij alleen maar dat EZ er in bepaalde gevallen bij betrokken zou worden, omdat hij het niet prettig vond als zijn ministerie er alleen achteraf over hoorde, of zelfs door BuZa zou worden genegeerd? Wellicht was dit laatste zelfs al gebleken en daarom de aanleiding geworden voor dit gesprek tussen beide bewindslieden? Diepenhorst lichtte hem namelijk wel in, maar misschien te laat, over een door de Commissie Ontwikkelingslanden van de (inmiddels gevormde) Raad van Nederlandse Werkgeversverbonden zelf geïnitieerde bezoek aan BuZa.¹⁰² Hoe dan

de tweede Unctad in New Delhi, India, waarop ik in hoofdstuk 4 terugkom. Het stuk is ook opgenomen in de Van Randwijkbundel: *Heet van de naald; Keuze uit het werk van een man in verzet*, Bert Bakker, Den Haag, 1968 (p. 175-191).

¹⁰⁰⁾ De geciteerde woorden komen uit een redactionele voetnoot van het ING-team bij een memo van DIO-chef Meijer aan Diepenhorst van 27 januari 1964 over diens gesprek met Andriessen (Dierikx et al., red., 2003, p.14-15, noot 1)..

¹⁰¹⁾ Dat Andriessen dit echt vroeg is alleen indirect af te leiden uit Meijers memo aan Diepenhorst, genoemd in de vorige voetnoot. Meijer zelf vond deze eis in elk geval 'te mal om los te lopen.' Hij adviseerde de staatssecretaris dan ook om wel naar Genève te gaan, zij het 'niet in het aanvangsstadium' van de conferentie (uit het delegatieverslag blijkt dat Andriessen toen aanwezig was, al was dit waarschijnlijk voor niet meer dan enkele dagen, onder andere om op 25 maart zijn rede in het 'plenaire debat' uit te spreken (MinEZ 1964, bijlage 3, p. 133-135). Enige weken later zou volgens Meijer beter zijn, omdat Diepenhorst dan ook een eigen speech zou kunnen afsteken (bijvoorbeeld in de daarvoor het meest geschikte commissie), aldus het genoemde memo.

Ik heb niet kunnen achterhalen of Diepenhorst dit advies heeft opgevolgd en inderdaad Unctad-1 heeft bezocht – een eventuele speech van hem is in elk geval niet opgenomen in het EZ-verslag van de conferentie. Ook de eerder genoemde souschef van BuZa, Van Schaik, die zelf zo'n zes weken (waarschijnlijk niet aaneengesloten) deelnam aan de conferentie, kon niet bevestigen Diepenhorst in Genève te hebben gezien (telefoon-gesprekken met Van Schaik op 11 juni en 11 augustus 2004). Als Diepenhorst zich echt heeft laten afschrikken door Andriessen, dan was dit ernstig misplaatst. Maar misschien zag hij er slechts van af omdat hij zaken niet wilde forceren en liever geen vijanden maakte, zoals hij in het najaar naar aanleiding van een andere kwestie in zijn dagboek schreef (Dierikx et al., red., 2003, p. 121). Ten tijde van de Unctad-conferentie had Diepenhorst wel een conflict met minister Witteveen van Financiën over de uitbreiding van de ontwikkelingshulp in 1965; zoals we verderop zullen zien (onder andere in noot 119); in die strijd kreeg hij wel hulp van de EZ-minister.

¹⁰²⁾ Dat dit bezoek van de genoemde commissie was uitgegaan, schrijft ook Meijer, in het genoemde memo aan Diepenhorst, zoals de secretaris van deze commissie eerdaags ook bij Meijer zou komen om 'eens hardop te denken' over de relatie tussen deze commissie en de enkele dagen eerder geïnstalleerde NAR (Dierikx et al.,

ook, een wat later memo van Andriessen naar aanleiding van Diepenhorsts installatietoespraak bij de NAR op 24 januari 1964 bevestigde in elk geval wel de indruk dat EZ zich in verregaande mate met de beleidsbepaling van de ontwikkelingshulp wilde bemoeien (memo d.d. 11 februari 1964, in idem, p.16-17).

De wrijvingen met EZ over Unctad kregen trouwens voorafgaand aan de conferentie nog een extra nijddasserig trekje in een memo van DG-BEB, Van Oorschot, aan zijn minister, met verwijzen aan het adres van Meijer, 'die een greep naar onze competentie doet.'¹⁰³ EZ veronderstelde dat het als ambtelijk hoofd van de delegatie naar Unctad geen *hogere* functionaris zou benoemen – bijvoorbeeld: een directeur-generaal – dan de BEB-directeur die Van Oorschot zelf prefereerde; hij vreesde dat BuZa dan met een alternatief zou komen. Was dat erg? Kennelijk wel, want het motief dat Van Oorschot BuZa toedichtte was dat, als EZ niet iemand van DG-niveau 'drie maanden in Genève (zou willen) parkeren,' BuZa dan met een eigen man zou aankomen: te weten Johan Kaufmann, permanent gedelegeerde van Nederland bij de VN in Genève. En 'dan [heeft BuZa] het heft in handen'! zo schreef Van Oorschot – dus 'die onzin van Meijer' mocht niet doorgaan (idem p.16). En dat vond kennelijk ook Andriessen, want die won...¹⁰⁴

Ook van de interdepartementale coördinatie was vóór de conferentie weinig terechtgekomen. BuZa's Van Schaik wees daar ook op in zijn, reeds in het slot van noot 95 genoemde memo na de conferentie (d.d. 25 juni 1964). Die coördinatie was 'niet voldoende geweest', niet alleen omdat het, voorspelbaar, had 'ontbroken aan (...) voorbereiding van de financiële kwesties.' Ook het 'uitdenken van de tactiek ten aanzien van de handelspolitieke kwesties' en 'het opstellen van een of meer plannen, die als voorstellen hadden kunnen worden ingediend in de conferentie' was tekortgeschoten. Stuk voor stuk dingen die EZ stellig beter zou hebben behandeld als het Unctad wél van meet af aan serieus had genomen.

Alleen rijst ten aanzien van de financiële zaken – die overigens ook Financiën in Unctad-verband tamelijk koud lieten – de vraag waarom BuZa daar dan niet eerder en met meer succes zelf op aan stuurde – zeker nadat duidelijk had kunnen worden, 'dat hulpzaken een zo belangrijk onderdeel van de conferentie' gingen worden. Achteraf gezien wierp dit laatste, voor althans Van Schaik, een 'nieuw [en voor BuZa gunstig] licht' op de vraag welk departement in de toekomstige conferentie de coördinatie voor zijn rekening zou moeten nemen (Dierikx et al., red. 2003, p. 78).

In het hierboven al enige malen aangehaalde memo van Meijer aan Diepenhorst van 27 januari 1964 staat eveneens, zij het enigszins terloops, dat interdepartementaal 'op het ogenblik de gang van zaken gebrekkig is, omdat er geen duidelijke organisatorische voorzieningen zijn getroffen' op BuZa. 'Formeel' was er althans nog geen coördinatiecommissie in functie (idem p.14).

Kort na deze verzuchting moet BuZa er echter in zijn geslaagd zijn jarenlange interne organisatorische strubbelingen te boven te komen, en moet ook Luns, na aandringen van SG Van Tuyll, zijn overgehaald de laatste knopen door te hakken ten gunste van een nieuw Directoraat-Generaal. De ministerraad ging op 10 april 1964 akkoord met de instelling van dit *Directoraat-*

red., 2003, p.14).

¹⁰³) Van Oorschot schreef dit op 6 februari 1964, omdat hij blijkbaar had vernomen dat Meijer, of Luns, 'reeds nu de samenstelling van de delegatie' naar Unctad 'in de ministerraad aan de orde' wilde stellen (Dierikx et al., red., 2003, p. 15).

¹⁰⁴) Johan Kaufmann zou echter geen slecht alternatief zijn geweest, want dat was een zeer ervaren diplomaat, die met name op het gebied van multilaterale onderhandelen en handelspolitieke en institutionele vraagstukken reeds diverse internationaal erkende publikaties op zijn naam had staan. Ter zake kundige BEB-medewerkers zullen in privé-kring Kaufmanns kennis en reputatie ongetwijfeld erkend hebben, en diens onafhankelijkheid wellicht ook. Maar Van Oorschot vond het blijkbaar meer van belang om op te merken, dat Kaufmanns functie: 'gevolmachtigd minister', slechts 'een titel was' en dat diens 'rang' gelijkstond met die van een 'hoofdadministrator bij EZ, en in ieder geval lager [was] dan directeur' (Dierikx et al., red., 2003, p. 16). Uit de delegatielijst in het conferentieverslag blijkt dat Van Oorschots voorkeur: directeur Herinckx, ambtelijk hoofd van de delegatie werd (MinEZ 1964, bijlage 2, p. 129).

Generaal Internationale Samenwerking (DGIS) op BuZa (Dierikx et al., red., 2003, p. 95, noot 7).¹⁰⁵ Tegelijkertijd werden de directies DFO en DTH onder dit DG geplaatst.

Meijer, die lang voor dit DG had geijverd, werd de eerste Directeur-Generaal Internationale Samenwerking. Hij had zich volgens Hellema de 'efficiëntere competentiestrijder' getoond (1999, p. 130). Terugkijkend op die gevechten, noemde Meijer rond 1990 (in een interview in het *Liber Amicorum* voor Van Dam) – kennelijk niet beseffend hoeveel van zijn woorden op hemzelf leken te slaan – 'de ambtelijke mentaliteit in Nederland klein en bekrompen' en 'het competentiegedoe van ambtenaren, vaak gedekt door zwakke ministers die het niet durven opnemen tegen ambtenaren die een breder werkterrein willen bevechten of grotere bevoegdheden opeisen,' de oorzaak van het verlies van 'veel energie en geld' (Janssen, red., 1991, p. 62). Zelfs Ferdinand van Dam, ooit Meijers handlangster in bedenkelijke acties, zag zich ooit nog eens genoodzaakt zijn ontslag in te dienen om zodoende onder Meijers juk uit te komen – wat door de toenmalige OS-minister Udink werd verhinderd.¹⁰⁶

Medefinanciering particuliere organisaties en vrijwilligers

Ik rond in dit hoofdstuk de zaken waarin Meijer in de eerste helft van de jaren zestig een cruciale rol speelde, af met twee ontwikkelingen die in de decennia hierna een blijvend element zouden worden in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid. Beide betreffen de geïnstitutionaliseerde samenwerking met particuliere hulporganisaties.

Het eerste voorbeeld daarvan kwam voort uit een ander voorstel in de eerdere genoemde brief van missie en zending van september 1963 (in Dierikx et al., red., 2002, p. 898-900). Het berustte op een idee waarover enkele jaren eerder discussie was ontstaan door het voorbeeld van de West-Duitse kerken die de bondsregering hadden benaderd voor een financiële ondersteuning van hun ontwikkelingsprojecten in de Derde Wereld. In Nederland bestonden zowel aan de kant van de zending en missie als aan de kant van de overheid aarzelingen over een dergelijke subsidiëring: dreigden Kerk en Staat niet in elkaars vaarwater te komen? Als mogelijk antwoord kwamen de twee centrale organisaties van missie en zending in hun brief met een aantal voorwaarden waaraan de steun zou moeten voldoen. Verdeeldheid hierover bestond echter ook tussen de confessionele partijen in het parlement, waarvan de CHU nogal twijfelde, evenals de PvdA, en Luns zelf. Een ambtelijke commissie gevormd uit zeven ministeries die tussen januari en juni 1964 onder leiding van Meijer een uitgebreid en goed gedocumenteerd rapport opstelde, werkte een compromis uit, dat Diepenhorst op 7 juli aan de ministerraad voorlegde ter beslissing. En die was er in twee vergaderingen uit, mede dankzij een politiek duwtje van de Tweede Kamer.¹⁰⁷

¹⁰⁵) Zie hierover ook Hellema 1999, p.138, waar de (voorlopige) eindfase van de interne BuZa-strijd wordt samengevat.

¹⁰⁶) Het bijna-incident is beschreven in Malcontents portret van Van Dam (Malcontent 2008, p. 192). Ondanks de verkoeling in hun onderlinge relatie, spanden Meijer en Van Dam nog vele malen samen in niet altijd sympathieke zaken, mede omdat een groot deel van hun opvattingen in hoge mate samenviel (idem p. 192-193). Dit laatste wordt bevestigd in het af en toe wat te genereuze portret dat Van Dam na Meijers overlijden (in 1997) van hem schreef (Dam 1999a). Zie ter vergelijking ook het breder georiënteerde beeld van Meijer door Dierikx in de eerder genoemde bundel BuZa-portretten (Dierikx 2008).

¹⁰⁷) Het rapport van de Commissie-Meijer is opgenomen in Dierikx et al., red., 2003 (p.55-77), met een uitgebreid notenapparaat van de ING-bezorgers met informatie over de vele door de commissie gehoorde hulporganisaties en andere instanties; iets verderop staat Diepenhorsts beslissingsvoorstel aan de ministerraad (idem, p.87-88). Dat de ministerraad er in twee vergaderingen uit was, laat echter een belangrijk politiek feit onbelicht: het rapport was weliswaar al in een eerdere MR aan de orde geweest, bij welke gelegenheid de staatssecretaris werd verzocht de toelichting te leveren die hij op 7 juli toestuurde (idem, p. 88, noot 3). De bespreking die in de MR van 18 september volgde (idem, p. 105-111) bracht echter nog tal van principiële vragen aan het licht, waarop de regering zich beter wilde voorbereiden; Diepenhorst werd verzocht daarvoor een discussienota te schrijven waarin naast een principiële benadering ook een politieke analyse van de subsidiëring moest worden geboden (idem, respectievelijk p. 110-111 en 122). Nog vóór dat hij die echter klaar had, werden de twijfelaars en tegenstanders onder de ministers politiek gepasseerd door de vier coalitiepartijen in de Tweede Kamer die vóór

Aldus kwam in het begrotingsjaar 1965 het *Medefinancieringsprogramma* (MFP) van de overheid van de grond – medefinanciering omdat de aanvragende organisaties in staat en bereid moesten zijn 25 procent van de beoogde kapitaalsinvestering en daarnaast de exploitatiekosten voor eigen rekening te nemen.¹⁰⁸ Het MFP kwam in de loop van de decennia verschillende malen in moeilijkheden – de overheid wilde wel eens iets dat de particulieren niet konden accepteren, maar ook de laatste wensten regelmatig iets wat de eerste niet of slechts schoorvoetend toe wilde staan.¹⁰⁹

Het tweede voorbeeld van samenwerking tussen overheid en particulieren kon pas ontstaan nadat zij eerst met elkaar in botsing waren gekomen. Net als Meijer kon ook Luns koppig en onwelwillend reageren als de samenwerking met iets kwam dat een van beiden ‘ongewenst’ vond. Zoals in 1963 het plan van de Novib en de Nederlandse Jeugdgemeenschap om Kennedy’s Peace Corps na te volgen met de oprichting van een *Jongeren Vrijwilligers Corps* (JVC) in Nederland: volgens Malcontent & Nekkers ‘smeden’ Luns en Meijer ‘dit particuliere initiatief de pas af door op hetzelfde moment een *Jongeren Vrijwilligers Programma* (JVP) van de overheid te lanceren’ (Malcontent & Nekkers 1999, p. 29). Meijer draait de zaak echter om als hij in een later interview beweert dat de Jeugdgemeenschap ‘het initiatief aan Luns [heeft] onthouden’ door haar persconferentie ‘een halve dag eerder’ te beleggen dan het ministerie (Janssen red. 1991, p. 65). Bouman, die in 1969 voor de Werkgroep-Jansen zijn evaluatie-onderzoek van het vrijwilligersprogramma afrondde, spreekt Meijers versie iets meer tegen dan die van Malcontent & Nekkers door in zijn deelrapport te vermelden, dat de JVP-aankondiging van Luns ‘24 uur vóór’ die van het JVC van de particulieren plaatsvond (Bouman 1969, p. 21). De particulieren, die minder goed bij kas waren dan de overheid, wilden daarna weliswaar graag met haar samenwerken.¹¹⁰ Maar de besprekingen met BuZa verliepen moeizaam en stokten aan het eind van 1963 (idem p. 22). Terwijl JVC en JVP intussen los van elkaar van start waren gegaan, werden de onderhandelingen kort daarna weer hervat. In april 1964 leek er een akkoord tot stand te ko-

hadden gestemd bij de motie-Smallenbroek (ARP) van 8 oktober 1964. Daarin werd de regering niet alleen verzocht haar ontwikkelingshulp in de jaren 1965-’67 ‘belangrijk’ uit te breiden, maar die tevens ten goede te laten komen aan ‘de ontwikkelingsarbeid van particuliere organisaties’; de Kamer wilde er zelfs een ‘aanvullend begrotingsvoorstel’ voor hebben opdat er nog in 1965 mee begonnen kon worden (in de woorden van de ING-redactie, in idem, p. 120-121, noot 9, met vermelding van de vindplaatsen in de *Handelingen* van 1964-1965). De MR van 23 oktober 1964 kon daarna niet anders concluderen dan dat de voorgestelde medefinanciering van particuliere ontwikkelingsactiviteiten van start kon gaan (deelnotulen in idem p. 121-124).

¹⁰⁸) De twee instellingen die de projectaanvragen uit katholieke en protestante kringen bundelden (en later ook prioriteerden) en indienden bij de overheid werden daarom ook wel als ‘medefinancieringsorganisaties’ of MFO’s aangeduid. Aanvankelijk waren dat alleen het *Centraal Missie Commissariaat* (CMC) en de hiervoor in december 1964 opgerichte *Interkerkelijke Coördinatie Commissie Ontwikkelingsprojecten* (ICCO). Een derde ‘niet-confessionele’ bemiddelaar, de Novib, kwam er op verzoek van de overheid pas in 1968 bij (zie hiervoor, maar ook voor andere details en achtergronden van het MFP: Bos & Prince 1999, respectievelijk p. 172 en 168-172).

¹⁰⁹) Onduidelijk is of Meijers reeds aangehaalde eerdere bezwaren tegen de politieke opstelling van de Novib (zie noot 68 hierboven) de samenwerking nog lang belemmerden. Wel schijnt het dat Meijer, ondanks zijn cruciale, constructieve rol als ambtelijk bemiddelaar bij de totstandkoming van het hierboven genoemd rapport, zaken als het MFP toch ‘met lede ogen aanzag.’ Dierikx schrijft dit naar aanleiding van een hem ter beschikking gestelde eerste versie van een later interview met Meijer, waarin hij een mening over de hieraan deelnemende organisaties aantrof, die hij als volgt weergeeft: ‘Voor mij [Meijer] waren het rebellen, die de macht wilden overnemen van de ambtenaren. [...] Zij hadden maar één werkelijke wens en dat was meer geld’ (Dierikx 2008, p. 153). Het probleem van dit citaat is echter dat de auteur deze woorden ontleent aan een interview van Roel Janssen met Meijer ten behoeve van het door de eerste geredigeerde *Liber Amicorum* voor Ferdinand van Dam; en in de ge-publiceerde versie van dit interview komen de door Dierikx aangehaalde woorden *niet* voor – en ook geen variatie daarop met een vergelijkbare strekking (Janssen, red., 1991, p.56-67)! Dierikx laat ook na deze paginanummers te noemen en vermeldt in plaats daarvan als bron alleen: ‘Collectie F. van Dam, Den Haag.’ Desgevraagd verneemt ik van Dierikx dat hij beschikte over de ‘letterlijke transcriptie’ van het oorspronkelijke interview met Meijer (email van 30 oktober 2013). Roel Janssen was daarover wel verbaasd, maar bevestigde dat het mogelijk is dat Meijer vóór de publicatie wijzigingen heeft aangebracht in zijn tekst, al herinnerde hij zich niet welke (zijn email van eveneens 30 oktober 2013).

¹¹⁰) Zo blijkt achteraf uit de brief van JVC-voorzitter, Steenbeek, aan Diepenhorst, d.d. 12 februari 1964 (in Dierikx et al., red., 2003, p. 18-20).

men, maar dat ging niet door – wellicht ten gevolge van de vele tegenslagen en beleidsverwikkelingen die het JVP in zijn beginjaren te verwerken kreeg. Pas in 1965 werd men het eens met het JVC, waarna een gezamenlijke *Stichting Nederlandse Vrijwilligers* (SNV) werd opgezet, die een nieuw begin kon maken.¹¹¹

Het nut van het uitzenden van Nederlandse vrijwilligers voor hulpactiviteiten in ontwikkelingslanden heeft altijd veel vragen opgeroepen.¹¹² Er zijn in latere evaluaties zowel positieve als negatieve effecten opgemerkt. Naast hun bijdragen aan het ontwikkelingswerk geldt bij vrijwilligers echter ook hun draagvlak stimulerende potentieel in de Nederlandse samenleving, een rol die SNV hen actief wenste te zien opnemen. Maar er waren ook frequent bestuurlijke problemen en politieke meningsverschillen, binnen en buiten de organisatie. We zullen de SNV dan ook in elk van de hoofdstukken hierna terugzien.

Een zwakke staatssecretaris?

Als voorlaatste onderwerp in dit hoofdstuk, nog even iets over de staatssecretaris zelf. Uit wat ik tot nu toe over hem heb aangehaald, spreekt nog weinig over het functioneren van Diepenhorst, Isaïc, in het bijna anderhalve jaar dat hem op deze post zou worden vergund: niets negatiefs (tenzij hij inderdaad niet is opgetreden bij Unctad-1 in Genève), maar ook weinig positiefs. Dit laatste is misschien te verklaren uit het feit dat er maar heel beperkt over zijn persoon geschreven is, en dan nòg: bijna altijd overwegend negatief, en meestal te herleiden tot enkele bronnen, die voortdurend door anderen worden herkauwd. Een veel geciteerde bron is Ferdinand van Dam, die achteraf een verhaal over zijn voormalige chef, Meijer, in de wereld bracht, waarmee hij tegelijkertijd Diepenhorsts blazoen bezoedelde. Hellema's commentaren: dat 'Diepenhorsts kandidatuur – op zijn zachtst gezegd – opvallend was', omdat hij 'geen groot deskundige was op het terrein van de hulpverlening', terwijl het 'ook de vraag was of hij over de noodzakelijke managementkwaliteiten beschikte', lijken alle van Dam afkomstig te zijn (de enige bron die de auteur noemt). Daarna volgt de postume roddel over Meijer (die in 1997 overleed): 'Van Dam stelt achteraf dat Meijer bewust heeft aangestuurd op een politiek zwakke figuur [als staatssecretaris]. Op die manier zou Meijer de touwtjes zoveel mogelijk zelf in handen kunnen houden' (Hellema 1999, p. 135, en voetnoot 20 op p. 359).

Dit zijn echter nogal vage beweringen, die waarschijnlijk niemand zou willen (of kunnen) tegenspreken, terwijl de bekladden niet meer kunnen reageren (Diepenhorst ging eind 1976 heen)!¹¹³ De enige andere mij bekende bron (maar inmiddels eveneens overleden) die deze

¹¹¹) De twee vertegenwoordigers van het JVC, dominee Steenbeek en pater Van Rijsbergen, waren 'zeer gelukkig' met het resultaat van de besprekingen met Diepenhorst en enkele ambtenaren op 9 april 1964, aldus een memo van een van de laatsten aan Meijer (in Dierikx et al., red., 2003, p. 35-36). Maar er zou eerst een nieuw kabinet komen, met daarin de eerste echte minister zonder portefeuille voor ontwikkelingshulp, Theo Bot, voordat de reeds 'in het begin' van 1964 bereikte 'volledige overeenstemming (...) over de statuten van [de nieuwe] gemeenschappelijke stichting' aan de ministerraad zou worden voorgelegd (dit laatste gebeurde op 7 mei 1965, zo vermeldt een redactionele voetnoot bij het rapport aan de nieuwe minister op 3 mei, in idem p. 209). De feitelijke start van de SNV vond echter pas in juli plaats, en dat impliceerde volgens Bouman een 'keerpunt' in de aanpak van het vrijwilligersbeleid – niet alleen omdat er op dat moment 'praktisch geen plannen of projecten voor de naaste toekomst' hadden klaar gelegen, maar ook omdat dankzij de particuliere deelnemers de inmiddels 'opgedroogde stroom van' kandidaat-vrijwilligers weer opleefde: tot een verdubbeling in 1966 van wat zich in de eerste drie jaren had aangemeld. Volgens dezelfde onderzoeker zou het echter nog tot september 1968 duren voor het vrijwilligersprogramma 'uit de impasse' was (Bouman 1969, p. 25).

¹¹²) Maar kennelijk niet bij staatssecretaris Diepenhorst, die in januari 1964 zijn dochter naar de boot bracht als een van de eenentwintig vrijwilligers die toen naar Brazilië vertrokken, zo blijkt uit het onderschrift bij een foto in het tweede ING-boek waarop hij samen met vrouw en dochter poseert (Dierikx et al., red., 2003, p. LI). Daarin staat tevens dat zijn dochter deel uitmaakte van een JVC-contingent, en dus niet via het overheidsprogramma uitging.

¹¹³) Hellema heeft verderop nog zo'n weinig zeggende uitspraak: 'Diepenhorst, die in de ministerraadsnotulen niet altijd als een krachtige figuur in beeld komt, dook weg ...' (Hellema 1999, p.138). Trad hij dus ook wel eens

staatssecretaris nog als ambtenaar onder hem meemaakte, Frans Peters, vermeldt alleen ‘de zwakke positie’ van Diepenhorst (Peters 1999, p.110).¹¹⁴ En dat lijkt veel wezenlijker dan de aangehaalde (na)kletspraak – hoeveel persoonlijke deskundigheid is nodig om als bewindspersoon goed te kunnen functioneren, en wat kon de laat aangestelde Diepenhorst als manager nog doen aan de hem onwelwillende omgeving?

Ik wil hier weliswaar niet betogen dat Diepenhorst wél een krachtige staatssecretaris was – dat was al nauwelijks mogelijk omdat hij de eerste was op dit nog steeds tamelijk nieuwe terrein, waarop zich nog veel aan het ontwikkelen was. Steeds meer andere ministeries probeerden inmiddels geestdriftig mee te doen, terwijl sommige van hen bepaalde delen van dit terrein zelfs tot hun onvervreembare eigen bevoegdheden leken te willen rekenen. Een staatssecretaris zit eenvoudig te weinig in de ministerraad om dit terrein goed te kunnen bewaken en de activiteiten van andere departementen adequaat te kunnen coördineren. En het fanatiek tegengewerkte nieuwe instrument van de Coördinatiecommissie kwam pas in het laatste halve jaar van Diepenhorsts staatssecretariaat ter beschikking!

Ik wil alleen proberen aan te tonen dat het overwegend negatieve beeld dat deze staatssecretaris in de annalen is opgedrukt, niet terecht is. En ik wil dit met name doen ten aanzien van het onderwerp dat nu al enige secties nauwelijks meer is genoemd: de hoogte van de ontwikkelingshulp van de Nederlandse overheid. De Tweede Kamer nam daarover vlak voor de verkiezingen in 1963, op 11 april, met grote meerderheid een motie aan, die uitsprak dat deze hulp een ‘belangrijke uitbreiding’ diende te ondergaan (Kuitenbrouwer 1994, p. 140). Hoe vaag ook (zie ook de hierboven besproken voorgeschiedenis), Diepenhorst zal hebben beseft dat het zijn hoofdtaak zou worden dit te verwezenlijken.

Het zat hem in maart 1964 dan ook bijzonder dwars uit de voorlopige ramingen van Financien te moeten begrijpen dat de hulpuittgaven in 1965 ruim f. 10 mln. lager zouden worden dan het bedrag dat hij in een eerder gesprek met minister Witteveen ‘minimaal nodig’ had genoemd om aan de Kameruitspraak te beantwoorden.¹¹⁵ Witteveen gaf echter geen krimp, en liet het op de begrotingsvergadering van de ministerraad van 29 mei aankomen. Daar kregen Luns en Diepenhorst behoorlijk veel steun, met name van Andriessen (EZ) en Bogaers (V&B) – de eerste kwam zelfs met het voorstel ‘dat alle ministers naar rato op hun begroting samen een bedrag vinden om f. 10 mln. meer voor de ontwikkelingshulp op te kunnen voeren.’ Waarnemend MR-voorzitter, Biesheuvel, sloot het debat voorlopig af met de afspraak dat eerst geïnventariseerd zou worden met welke kleinere projecten de hulp in 1965 ‘nog wat uitgebreid kan worden’ (Dierikx et al., red., 2003, p. 55).¹¹⁶

krachtig op in de ministerraad? Naar mijn indruk wel (zie hierna).

¹¹⁴) Waarom Diepenhorsts positie zwak was verduidelijkt Peters overigens niet in de bijbehorende voetnoot. Een bijna soortgelijke kwalificatie geven echter Malcontent & Nekkers als zij deze staatssecretaris ‘een tamelijk krachteloze bewindzman’ noemen, en voor zover zij diens positie illustreren met een verwijzing naar diens ‘coördinerende bevoegdheden’, die volgens hen ‘beperkt bleven tot het voorzitterschap’ van de nieuwe Coördinatiecommissie. Dit voorzitterschap maakte Diepenhorst inderdaad niet tot een invloedrijk man. Maar dan heb je het alleen over zijn ‘formele’ bevoegdheden: een politiek handige minister en, in mindere mate, een dito staatssecretaris kunnen, zowel via bilateraal overleg als met hulp van hun eigen of een andere minister, het beleid van andere departementen effectief beïnvloeden – de latere OS-ministers Udink en De Koning hadden voor deze informele weg zelfs een uitgesproken voorkeur, zoals we nog zullen zien. Over Diepenhorsts effectiviteit in het informele circuit heb ik echter geen gegevens aangetroffen.

¹¹⁵) In zijn brief aan Witteveen van 7 april 1964 gaf hij bovendien als extra argument, dat tevens te voorzien was dat de werkelijke uitgaven in het lopende jaar 1964 ‘opnieuw aanzienlijk’ bij de begroting zouden achterblijven. Als dit bevestigd werd, zou volgens Diepenhorst de minimale uitbreiding in 1965 nog verder verhoogd moeten worden (in Dierikx et al., red., 2003, p. 34-35).

¹¹⁶) In de deelnotulen van deze ministerraad in Dierikx et al., red., 2003, p.53-55 (met het voorstel van Andriessen op p. 54) is te lezen dat Witteveen dit voorstel ‘reëel’ vond als de raad inderdaad een verdere verhoging wilde (idem). Een van de twee ministers die zich sterk verzetten, was echter Bot van OK&W – die een jaar later de eerste OS-minister zou worden. Ook hij had weliswaar ‘veel begrip om meer aandacht aan de hulp (...) te besteden’, maar hij vroeg zich blijkbaar af of de uitgetrokken fondsen wel in hetzelfde jaar gebruikt zouden worden. Ook De Jong van Defensie had ‘sympathie’, maar toch ‘ernstig bezwaar’ tegen het idee van Andriessen.

De volgende MR-bespreking over dit onderwerp vond pas plaats op 24 juli van dat jaar. Diepenhorst, die om vakantieredenen afwezig zou zijn, schreef op 13 juli een brief aan Witteveen waarin hij nog eens toelichtte waarom ook hun recentere mondelinge bespreking ‘geen bevredigend resultaat’ had opgeleverd (idem p. 89). Indirect leek de staatssecretaris, met zijn verwijzing naar ‘mijn politieke verantwoordelijkheid (...) indien geen oplossing voor mijn wensen wordt gevonden’, te dreigen met opstappen. De door Financiën toegestane uitbreiding zou volgens hem ‘slechts 2,6 %’ bedragen, en men zou van hem toch moeten verwachten dat hij het parlement tegemoet wilde treden met cijfers ‘die geen ruimte laten voor dubbelzinnige interpretatie’ (idem p. 90).

In de vergadering bevestigde Luns dat Diepenhorst ‘zijn politieke bestaan aan de omvang van de ontwikkelingshulp heeft verbonden.’ Na diens brief te hebben voorgelezen, wees Luns er nog op dat de recent door Financiën aangebrachte wijziging in de cijfers de staatssecretaris ‘in een moeilijke situatie brengt’ (idem p. 98). De waarnemende voorzitter (wederom Biesheuvel) stelde even later voor niet te wachten tot na Diepenhorsts vakantie, maar hem te verzoeken volgende week, daags vóór de ministerraad, terug te komen voor onderling overleg met Witteveen, Andriessen en hemzelf. Aldus werd besloten (idem p. 97-98).

In die vergadering van 30 juli meldde Witteveen dat zijn gesprekken met Diepenhorst van de vorige dag wéér niet tot overeenstemming hadden geleid (idem p. 99). De laatste, nu eveneens aanwezig, betoogde dat met de door hem voorgestelde uitbreiding ‘het parlement niettemin teleurgesteld zal zijn’ (idem p. 100) – wat in de daarop volgende woordenwisseling werd beaamd door EZ-minister Andriessen.¹¹⁷ Omdat men elkaar niet dichter naderde, stelde Biesheuvel (nogmaals waarnemend voorzitter) als compromis voor het overgebleven ‘verschil’ tussen beide partijen ‘ongeveer gelijk te verdelen.’ Witteveen ging gedeeltelijk akkoord en stelde dat het tekort ‘door de andere ministers gevonden zou moeten worden.’ Dat lukte echter niet meer tijdens de ochtendvergadering. Nadat er tijdens de lunchpauze verder was nagedacht over het compromis, probeerde men het ’s avonds laat nog eens: toen bleken er wél zes of zeven ministers bereid kleine bedragen van hun eigen begrotingen af te doen – waaronder nu ook Bot. Na nog enkele welwillende gebaren van Witteveen verklaarde de MR ‘zich met de aldus gevonden oplossing akkoord’ (idem p. 102-103) – al stond toen nog lang niet vast waar het totale begrotingsbedrag voor ontwikkelingshulp in 1965 precies op uit zou komen.¹¹⁸

Dit totaal werd f. 256,1 mln., en dat was f. 35,1 mln. méér dan het totaal in 1964, zijnde een stijging van bijna 16 procent (berekend uit Novib 1964, p. 5). Dat was weliswaar geen sterke stijging, maar Diepenhorst mocht toch tevreden zijn,¹¹⁹ want het was wel een ombuiging van de

Twee andere ministers waren (of leken) wel bereid de verhoging gezamenlijk te fourneren, net als Witteveen zelf, terwijl drie anderen onduidelijk waren of geen (genotuleerde) mening gaven.

¹¹⁷) Andriessen verwees daarbij naar het ‘akkoord van Wassenaar’ in juli 1963, waar de fractieleiders van de vier aanstaande coalitiepartijen onder leiding van informateur Beel waren overeengekomen, dat de ontwikkelingshulp ‘ruimhartig’ zou zijn – en dat kon men volgens Andriessen ‘van de voorgestelde hulp niet zeggen’ (Dierikx et al., red., 2003, p. 101).

¹¹⁸) Uit de eerder op bladzijde 58 en in voetnoot 67 vermelde DAC-cijfers kon al worden geconcludeerd dat in de eerste helft van de jaren zestig de Nederlandse overheidshulp extreem fluctueerde. Dat waren echter de netto uitgavencijfers, geen (bruto) begrotingscijfers. Deze laatste staan wel in de Novib-publicatie waaruit ik hierna citeer, zij het dat deze alleen de cijfers geeft voor 1962 t/m ’65, en niet vermeldt uit welke bron ze kwamen (Novib 1964, p. 5). Vergelijking met De Lange’s commentaar in het eerdere nummer van de zelfde reeks leert echter dat het begrotingscijfers waren die uit de Miljoenennota’s afkomstig waren (Lange 1964, p. 3).

¹¹⁹) Hij schreef dat op 31 juli 1964 dan ook in zijn dagboek (zoals geciteerd door de ING-redactie): ‘Eindelijk om 1 uur (...) mijn doel vrijwel bereikt. Hoef niet af te treden. (...) Op de flat van opluchting en dankbaarheid niet in slaap kunnen komen.’ Die dankbaarheid betrof vooral Andriessen en Biesheuvel, die hem ‘reuze geholpen’ hadden – al profiteerden beide ministers mee omdat een deel van de hulpstijgingen op hun eigen begroting stonden. Biesheuvel, die Diepenhorst in de vergadering naast de voorzittersstoel had laten plaatsnemen, had hem geadviseerd ‘tot het laatst’ vast te houden – met succes dus (Dierikx et al., red., 2003, p. 103, noot 16).

Het moet dan ook worden opgemerkt dat Malcontent & Nekkers deze staatssecretaris danig tekort doen door in hun inleiding alléén ‘de schrik’ te vermelden toen deze ontdekte dat Witteveen de eerdere streefcijfers van de hulpverhoging ‘voor een belangrijk deel ongedaan had gemaakt.’ En vervolgens verzuimen de veel relevantere

grotere dalingen in de twee voorgaande jaren – al zat het nieuwe totaal nog altijd wel met bijna evenveel procentpunten onder het topjaar 1962.¹²⁰

Zoals voorspeld, was de Tweede Kamer ook over deze toename van de hulp in de begroting voor 1965 zeer ontevreden – hoewel het de vraag is of de Kamerleden wel de juiste cijfers beschikten.¹²¹ Hoe dan ook, op 8 oktober 1964 werden er twee ontwerp-moties ingediend. Die van de oppositie, ingediend door PvdA-fractieleider Vondeling, ging het verst: zij vroeg de regering de uitgaven voor ontwikkelingshulp ‘nog vóór de begroting 1965 belangrijk te verhogen’, omdat die laatste ‘opnieuw aanzienlijk achterbleef bij [wat] De Kamer in april 1963 noodzakelijk achtte.’ Deze motie werd echter verworpen met 45 tegen 78 stemmen (aldus de samenvatting van de ING-redactie, in Dierikx et al., red., 2003, p. 121, noot 10; waar ook de vindplaats in de Handelingen 1964-’65 wordt vermeld).

De tweede motie, die wél werd aangenomen, heb ik al aangehaald en samengevat in de tweede helft van noot 107: ingediend door ARP-fractieleider Smallenbroek en gesteund door de drie andere coalitiefracties, vroeg deze motie eveneens om een ‘belangrijke’ uitbreiding van de hulp; maar terwijl die pas in 1965-’67 hoefde plaats te vinden, wensten de regeringsfracties wél een suppletoir begrotingsvoorstel opdat ook de extra hulp, die overigens verstrekt moest worden via de particuliere ontwikkelingsorganisaties, al in 1965 kon beginnen (idem p.120-121, noot 9).

Het méér verhogen wensende deel van de Tweede Kamer hield echter in de maanden daarna, bij de voorbereiding van de begroting voor 1966, zijn tanden in het regeringsbeen. En opnieuw maakte Diepenhorst zich op om de VVD-kat Witteveen de bel aan te binden, wederom met instemming van Luns – zoals deze noteerde in de marge van het memo dat hij op 11 maart 1965 van de staatssecretaris ontving (volgens de aantekening van de ING-redactie bij het memo opgenomen in Dierikx et al., red., 2003, p.163-165, inclusief noot 7). Diepenhorst verwees daarin naar recente kritiek uit de Kamer en stelde Luns voor Financiën niet te laten tornen aan het eerder door BuZa voorgestelde bedrag voor 1966.

Echter, hoe hij dit in concreto had willen voorkomen zei Diepenhorst er niet bij – wellicht omdat op 11 maart al duidelijk aan het worden was, dat de KVP-informateur Schmelzer geen kans zou zien het op 26 februari over de omroepkwestie en uit ‘gebrek aan overlevingsdrift’ (Maas 1982, p. 140, en 1986, p. 26) gestruikelde kabinet-Marijnen op een of andere wijze te laten doorregeren – en een reconstitutie van het kabinet met alleen de confessionele partijen leek geen reële optie (slechts 76 zetels), terwijl nieuwe verkiezingen eveneens te gewaagd werden geacht.¹²² Dus moest de PvdA worden overgehaald, en daarvoor werd oud-staatssecretaris en oud-minister van OK&W en Kamerlid voor de KVP, Jo Cals, ingezet als (in)formateur. Die luk-

rest van het hierboven samengevatte verhaal te vertellen! De notulen van de laatste twee MR-vergaderingen noemen zij wél als bron, maar hun gebruik daarvan was te beperkt (Malcontent & Nekkers 1999, p. 19-20 en 345).

¹²⁰⁾ Volgens dezelfde bron was het begrotingstotaal in 1962 f. 304,6 mln., waarna dit in 1963 en ’64 daalde met respectievelijk f. 56,5,1 en f. 58,8 mln. (dalingen met 19 en 24 procent), en vervolgens in 1965 weer steeg met f. 35,1 mln., zodat het totaal op f. 256,1 mln. uitkwam (Novib 1964, p.5). In de jaren daarna ging de begroting van de Nederlandse overheidshulp gestaag verder omhoog. Dus Diepenhorst mag worden beschouwd als de man die zorgde voor de keer ten goed. De toename van de Nederlandse hulp ging door totdat er in de jaren tachtig en negentig kleine knikken kwamen in de stijgingen. (Het beeld op langere termijn is te zien in tabel 2 achterin Nekkers & Malcontent 1999, p. 395, waarin overigens in de jaren 1952-’67 de cijfers uitsluitend de uitgaven betreffen, en niet de begrotingstotalen – voor de reden daarvan, zie de volgende noot.)

¹²¹⁾ De maker van de cijfertabellen achterin Nekkers & Malcontent schrijft namelijk, dat in de periode 1952 tot 1968 ‘de jaarlijkse [BuZa]-begrotingen (...) geen integrale cijfers over het totaal van de Nederlandse hulp bevatten’ (Nekkers & Malcontent 1999, p.389). De pluim die deze (anonieme) auteur daarna op eigen hoed steekt door het door hem/haar gepresenteerde cijferoverzicht 1952-’99 om deze reden ‘nogal uniek’ te noemen, is niet onverdiend. Veel meer lof verdienen echter de medewerkers aan de eerder genoemde Ismogpublicatie: die waren er namelijk niet alleen in geslaagd ook nog twee eerdere jaren in hun tabellen te verwerken (1950 en ’51), maar gaven over het geheel van de periode 1950-’65 ook nog de jaarlijkse uitgaven per begrotingspost – in 1964 en 1965 aangevuld, respectievelijk vervangen, met/door begrotingsbedragen (Ismog 1964).

¹²²⁾ Gegeven deze politieke stand van zaken, was het dan ook wel vreemd dat Diepenhorst, in dit memo aan Luns

te het binnen een maand, terwijl de CHU van Diepenhorst al na tien dagen afhaakte door eisen van de PvdA. Het door KVP, PvdA en ARP gedragen kabinet-Cals werd op 14 april 1965 beëdigd.

Diepenhorsts afscheid na slechts één termijn kon dus niet aan een gebrekkige inzet van hem voor de goede zaak worden geweten – al tref ik in het tweede ING-boek ook wel opvattingen van hem aan die te denken geven.¹²³

Maar de later zelf wel eens als ‘Mister Ontwikkelingshulp’ aangeduide – dit overigens meer in ambtelijke kring dan daarbuiten – nieuwe DG, Jan Meijer, die de staatssecretaris niet hoog had zitten, had ook wel (eens?) waardering voor hem door zijn optreden tegenover een wat brutale hulpaanvrager.¹²⁴ Diepenhorst van zijn kant voorzag enkele maanden na zijn aantreden echter dat hij met deze DGIS, die hij in zijn dagboek karakteriseerde als een ‘moeilijke figuur, [waar hij] nog veel mee te stellen [zou] krijgen.’¹²⁵

Omvang en componenten van de Nederlandse middelenstromen

Ik besluit dit hoofdstuk met een overzicht van de ontwikkeling en samenstelling van de totale stroom van middelen die in 1950, 1955, 1960 en 1965 van Nederland naar ontwikkelingslanden ging. Het betreft zowel de directe (naar de ontvangende landen) als de indirecte stromen (via

van 11 maart, toch meende zijn ‘(overigens reeds demissionaire) politieke leven te moeten verbinden aan een verhoging’ van de ontwikkelingshulp; die verhoging lag bovendien ‘niet ver van [het eerder voorgestelde] bedrag af’, zoals hij zelf toegaf, terwijl hij ook nog bij voorbaat gas terugnam door te stellen dat deze verhoging ‘voor mij geen ultimatieve eis is...’ (Dierikx et al., red., 2003, p.164). [Zie verder op p. 79.]

Was dit nu, zoals Dierikx in zijn inleiding stelt: de tweede maal dat Diepenhorst zich ‘gedwongen zag zijn positie binnen het kabinet ter discussie te stellen?’ (Dierikx 2003, p.XIX). Erg overtuigend was dit niet; Diepenhorst heeft, blijkens dit memo, wel met die gedachte gespeeld, maar tot het stellen van die daad kwam hij niet. Het kabinet was wekenlang op zoek geweest naar een compromis over de omroepzaak, kwam niet meer toe aan begrotingsbesprekingen, en werd ruim een maand na het begin van Cals’ alternatieve formatiepoging opgevolgd door een nieuw kabinet onder diens leiding, met een hele andere minister van Financiën – en ook een *minister* zonder portefeuille die Diepenhorsts taak overnam.

Een kleine vijf maanden eerder, op 21 oktober, overwoog Diepenhorst overigens ook al een nieuwe portefeuille-‘daad’, zo blijkt uit een dagboekfragment van hem op die datum (afgedrukt in Dierikx et al., red., 2003, p. 121). Na overleg met Luns en Marijnen zou hij op vrijdag 23 oktober die daad stellen, zo valt uit dit fragment te destilleren. Maar ook deze aanleiding (het ging toen waarschijnlijk om de door de VVD bestreden medefinanciering van particuliere ontwikkelingsprojecten) verdween omdat de vier coalitiefracties op 8 oktober in de Tweede Kamer eensgezind vóór de motie-Smallenbroek stemden, die het medefinancieringsvoorstel volledig omarmde (zoals vermeld in noot 107 hierboven). Vreemd is wel dat Diepenhorst en de twee genoemde ministers op 21 oktober blijkbaar nog steeds een crisis voorzagen over dit onderwerp. Ook dit werd dus geen tweede portefeuillekwestie voor Diepenhorst, al was die er wel toe bereid geweest.

¹²³⁾ Ik volsta met één voorbeeld: Op 28 september 1964 stelde hij via premier Marijnen voor dat Nederland zou deelnemen aan een door de Amerikanen en Britten geopperde bespreking met een selectie van rijke landen die paal en perk zouden willen stellen aan iets dat zich onlangs manifesteerde in Unctad-1, maar dat ook plaatsvond in andere VN-organisaties: meerderheidsbesluitvorming door ontwikkelingslanden die de landen die het overgrote deel van het budget financieren niet zint – ik formuleer het wat scherper dan Diepenhorst het opschreef in zijn memo (zie Dierikx et al., red., 2003, p. 111-112), maar dit was wel de strekking. Dit voorstel getuigt van weinig begrip voor het verzet van de Derde Wereld tegen de scheve internationale financieel-economische machtsverhoudingen – maar dat ontbrak ook bij de ministerraad, die op 2 oktober instemde met Nederlands deelname aan dit overleg in Genève (idem p. 112, noot 3).

¹²⁴⁾ Het voorval wordt door Meijer genoemd in zijn interview met Janssen: een vertegenwoordiger van een emigratieproject voor Nederlandse boeren in Brazilië, die niet naar Den Haag was gekomen ‘om uw praatjes aan te horen, maar (...) om geld te halen’, werd door Diepenhorst stevig op zijn nummer gezet (Janssen 1991, p. 63-64). Meijers bijnaam ‘Mister Ontwikkelingshulp’ wordt door Dierikx opgetekend uit de mond van een oud-medewerker (Dierikx 2008, p.153).

¹²⁵⁾ Diepenhorst werd op een gegeven moment door Meijer vergast op een potje ‘strak aankijken’, een ‘soort geestelijke krachtmeting’, alsof hij hem beledigd had toen hij hem feliciteerde met zijn DGIS-benoeming, waarna de hierboven geciteerd verzuchting volgde (in Dierikx et al., red., 2003, p. 36).

internationale instellingen ten behoeve van deze landen), komend van zowel de Nederlandse overheid als particuliere investeerders en beleggers. En van de overheidsmiddelen betreft het steeds de werkelijke uitgaven, zoals die enkele jaren na de vier genoemde jaren werden vastgesteld en niet de in deze jaren voorgenomen uitgaven die via de Rijksbegroting aan het parlement werden voorgelegd. Daarnaast wordt onderscheid gemaakt tussen de hulp binnen het Koninkrijk (aan Suriname, de Nederlandse Antillen en Nieuw-Guinea) en die aan andere ontwikkelingslanden.

De aldus samengestelde Tabel 2.1 (zie op p. 82) geeft waarschijnlijk (afgezien van de niet beschikbare gegevens, zoals aangegeven in de tabel) een redelijk compleet beeld van de totale Nederlandse middenstroom naar en uit ontwikkelingslanden in de genoemde jaren (nader toegelicht in de apart genummerde voetnoten behorend bij de tabel).¹²⁶

Het eerste dat opvalt in de eerste drie regels van tabel 2.1 is dat, afgezien van het jaar 1950, het aandeel van de overheidsmiddelen die *binnen* het Koninkrijk werden besteed gedurende ruim driekwart van deze periode, vele malen groter was dan wat door de overheid *buiten* het Koninkrijk werd uitgegeven voor de overige ontwikkelingslanden. Pas in 1963, toen de financiering van Nieuw-Guinea grotendeels wegviel, werden beide stromen ongeveer even groot, en pas in 1965 sprong de overdracht naar andere ontwikkelingslanden omhoog tot flink boven de Koninkrijksstroom. Het aandeel van deze laatste stroom zou nadien steeds verder teruglopen.

In de tabel is eveneens zichtbaar dat het karakter van deze twee stromen verschilt: de binnen het Koninkrijk blijvende middenstroom is uiteraard uitsluitend bilateraal van aard, terwijl de naar de overige ontwikkelingslanden gaande stroom aanvankelijk (als we het niet representatieve jaar 1950 even negeren) in 1955 nog voornamelijk multilateraal werd gedistribueerd. In de volgende tien jaren zien we echter het aandeel van de bilateraal verstrekte middelen geleidelijk toenemen tot 18 procent van de buiten het Koninkrijk verstrekte hulp in 1965 (zie de additionele regel van regel 6 in de tabel; in de eerste regel staat de bilateraal/multilateraal-verhouding van de totale overheidsstroom). Ook het aandeel van de schenkingen, dat in 1955 nog zeer hoog was, liep in het volgende decennium geleidelijk terug (van 88 tot 69 procent, zie regel 7).

Voorts waren in deze periode de uit ontwikkelingslanden terugontvangen aflossingen van eerder verstrekte leningen nog relatief klein; ze betroffen bovendien alleen leningen die binnen het Koninkrijk waren verleend (zie tabelvoetnoot 4, die overigens ook laat zien dat de relatief hogere aflossingen in 1955 niet allemaal echte aflossingen waren).

De gegevens over de particuliere en de totale middenstromen in 1960 en '65 (respectievelijk de regels 5 en 8) zijn uitsluitend ter vergelijking aan de tabel toegevoegd. Er blijkt wel uit dat de particuliere kredieten in beide jaren de overheidsstroom aanzienlijk overtroffen, maar dit in 1960 nog véél sterker deden dan in 1965. Het was dus vooral door deze particuliere kapitaal-

¹²⁶) In aanvulling op de bij de tabel vermelde bronnen moet nog worden gewezen op de reden voor het gebruik van verschillende bronnen voor de overheidsgegevens van 1950 en die van de overige drie jaren. De laatste drie zijn overgenomen van de met behulp van BuZa opgestelde tabellen 1.1 en 1.2 in Nekkers & Malcontent, red. (1999, p. 392-394), waarschijnlijk de meest betrouwbare en meest consistente bron voor deze gegevens. De samenstellers hiervan laten hun cijferreeks echter pas in 1952 beginnen, zonder daarvoor een verklaring te geven. En dat is vreemd, want de eerste feitelijke bijdragen aan het technische hulpprogramma van de VN vonden al in 1950 en '51 plaats. Voorts werden in deze twee jaren uiteraard ook activiteiten in de Nederlandse koloniën gefinancierd (die de BuZa-tabellen wel vanaf 1952 meetellen), en – nog opmerkelijker – werd in 1950 ook de al eerder in voetnoot 14 genoemde zeer grote lening van f. 280 mln. aan de ex-kolonie Indonesië verstrekt. Met name door dit laatste krediet werd het totaal van de overheidsstroom in dat jaar tien maal zo hoog als het totaal van f. 31,1 mln. in 1952 (dat hoofdzakelijk naar Nieuw-Guinea ging). Daarmee was dit totaal in 1950 ongetwijfeld niet representatief voor de inspanningen in het geheel van de jaren vijftig (het totaal van 1950 zou zelfs pas in 1967 voor het eerst worden overtroffen door het totaal van de overheidshulp). Maar een inspanning was het uiteraard wel – zeker in aanmerking genomen dat Indonesië er tot en met 1957 slechts f. 84 mln. van afloste (de bron: Ismog 1964, tabel 5, vermeldt tot en met 1965 geen verdere aflossingen meer, zodat de rest van de schuld vermoedelijk later als oninbaar is afgeschreven). Ik vind het daarom gepast de uit deze Ismog-publicatie komende gegevens over 1950 eveneens in mijn tabel op te nemen (hoewel de andere, tot en met 1965 lopende, gegevens uit deze bron in enkele jaren wel stevig afwijken van die van BuZa. Ook ga ik er van uit dat de BuZa-gegevens over deze jaren eveneens bruto zijn, hoewel dat niet in de bron wordt vermeld.

Tabel 2.1: De Nederlandse middenstroom naar en uit ontwikkelingslanden en naar internationale instellingen – 1950-'65 (in miljoenen guldens)^I

	1950	1955	1960	1965
1. Overheid binnen Koninkrijk	29,5	101,7	105,0	80,6
2. Overheid buiten Koninkrijk	<u>287,9^{III}</u>	<u>7,8</u>	<u>42,1</u>	<u>109,9</u>
3. Totaal overheid bruto ^{II}	317,4	111,5	150,1	200,1
4. Aflossingen ^{IV}	—	47,9	—	3,8
5. Particuliere middelen ^V	..	..	864,0	609,1
6. Verhouding bi-/multilateraal ^{VI}	98/2	93/7	73/27	53/47
Idem alleen buiten Koninkr.	97/3 ^{VIII}	1/99	5/95	18/82
7. Verh. schenkingen/leningen ^{VII}	8/92 ^{VIII}	88/12	77/23	69/31
8. Totale middenstroom netto	..	..	1.014,1	859,7
9. Regel 8 in % van het BNPmp	..	..	2,11%	1,24%
— = nul of verwaarloosbaar klein .. = niet beschikbaar				
Noten: ^{I)} Betreft de werkelijke uitgaven van overheid en particulieren en de door de overheid terugontvangen aflossingen van leningen (dus <i>zonder</i> de eventueel eveneens terugontvangen rentebetalingen, winsten en andere kapitaalbeloningen aan particulieren of de overheid in Nederland). ^{II)} De overheidstotalen van de jaren 1955 t/m '65 wijken af van de som van de bedragen in de betreffende kolommen omdat deze laatste volgens de bron berusten op 'excerpten' uit het gebruikte bronmateriaal. ^{III)} Inclusief een eenmalige lening aan Indonesië van f. 280,0 mln. ^{IV)} De aflossingen in 1955 kwamen voor f. 26,9 mln. terug uit Nieuw-Guinea en de rest uit Indonesië (al hadden die uit Nieuw-Guinea ook een kwijtschelding kunnen worden genoemd van de in '50, '52, en '53 verleende kredieten; deze werden namelijk in '55 verrekend met een veel grotere begrotingssteun van f. 92,7 mln.). De aflossingen in '65 kwamen uitsluitend uit Suriname en de Nederlandse Antillen. ^{V)} Betreft alleen particuliere exportkredieten aan, en beleggingen en directe investeringen (netto) in ontwikkelingslanden, exclusief overmakingen door particuliere personen en non-profit-instellingen. ^{VI)} In eerste regel betreft het de verhouding bi-/multilateraal in procenten van de 'bruto overheidstotalen' in regel 3. In de tweede regel staat ter vergelijking dezelfde verhouding alleen voor de overheidsstroom buiten het Koninkrijk uit regel 2. 'Multilateraal' betreft ook hier in beide regels, zoals gebruikelijk, alleen de overdracht <i>aan</i> multilaterale instellingen, en niet de overdracht van deze aan ontwikkelingslanden. ^{VII)} Verhouding giften/leningen in alle vier de jaren in % van de bij elkaar opgetelde bruto-totalen van de overheid zoals vermeld in Ismog 1964, tabel 7. ^{VIII)} In dit jaar sterk beïnvloed door de eenmalige lening aan Indonesië (zie noot 3).				
Bronnen: Ismog (1964, deel II) voor alles over 1950 en voor de regels 4, 6 en 7; Nekkers & Malcontent, red. (1999), tabellen 1.1 en 1.2, voor de regels 1 t/m 3 over 1955 t/m '65 ; DAC (1970), p.170, 173 en 180 voor de regels 5 en 8 (tegen dollarkoers van f. 4,25 in '60 en f. 3,60 in '65 vlg. www.statline.cbs), en voor regel 9.				

stroom dat Nederland in 1960 het eerder genoemde zeer hoge percentage van het BNPm.p. van de totale middenstroom bereikte, dat in 1965 weer danig was geslonken (beide als vermeld in regel 9).. In de tabel is echter niet zichtbaar, dat deze particuliere stroom in dollar-termen in 1961 flink inzakte met bijna 30 procent, en in 1962 zelfs kelderde tot slechts een kwart van het niveau van 1960, om daarna in 1965 weer te stijgen tot ruim viervijfde van dit niveau (DAC 1970, p. 173)¹²⁷

Interessanter is misschien het verloop van het percentage totale overheidsmiddelen ten behoeve van ontwikkelingslanden ten opzichte van het Nederlandse BNPm.p., want daarover begon het toen steeds vaker te gaan in de Nederlandse discussies.¹²⁸ Volgens dezelfde bron stegen de netto-uitgaven van de overheid in 1962 tot het (voorlopig) hoogste percentage van het BNP m.p., namelijk 0,48 procent; in '63 zakte het tot iets boven de helft (0,26 %), om daarna in '64 en '65 weer wat op te lopen van 0,29 naar 0,36 %, waarmee Nederland toen nog steeds *onder* het gemiddelde van de DAC-groep zat, dat toen 0,47 % bedroeg (idem p. 182).

De geleidelijk toenemende middenstroom van de overheid naar ontwikkelingslanden buiten het Koninkrijk en de groter wordende bilaterale kanalisering daarvan hadden alles te maken met de al besproken klachten uit het bedrijfsleven en het ministerie van EZ. Van Dam, die in 1964 bij de oprichting van DGIS hoofd van het Bureau Beleidsvoorbereiding was geworden (Berg 1989, p. 18), analyseerde deze klachten in mei 1964 in zijn inaugurale rede als buitengewoon hoogleraar in Groningen. In feite signaleerde hij zelfs een groeiend 'onbehagen rond de ontwikkelingshulp', zoals de titel van zijn oratie luidde – een titel die hem decennia lang zou verzekeren van citaties, ook door commentatoren die heel ander onbehagen belichtten dan hij. Van Dam had het vooral over de teleurstelling in regerings- en ondernemerskringen, zowel in Nederland als in andere donorlanden, over de effecten die de hulp in politiek en economisch opzicht had voor de *gevende* landen. Daarnaast had hij het ook nog even over de teleurstellend geringe vorderingen van de ontvangende landen in termen van economische en sociale ontplooiing. Maar behalve dat beide teleurstellingen naar zijn oordeel berustten op onjuiste verwachtingen, stond hij voornamelijk stil bij het onbehagen daarover in de ontwikkelde landen, zoals hij ook alleen voorstellen voor een alternatieve aanpak besprak die kort daarvoor in die landen op tafel waren gelegd (Dam 1964, *passim*).

Teleurstelling over geringe effecten voor de *gevende* landen verwijst al enigszins naar het onderzoek in de volgende hoofdstukken: hoewel het doel van ontwikkelingshulp niet per se is dat de rijke landen erop achteruit gaan – dat is zelfs geen wenselijk doel, want het benadeelt hun vraag naar producten en diensten uit ontwikkelingslanden, en daarmee het vermogen van de laatste om meer op eigen kracht vooruitgang te boeken. Maar het is wél het omgekeerde van wat men bij *serieuze* ontwikkelingshulp nastreeft: groei en verbetering van de levenskansen van de mensen in de Derde Wereld.

Van Dam was uiteraard niet de eerste die verwees naar teleurstellingen over dit laatste. We zijn ook in dit hoofdstuk al voorbeelden van een gebrek aan adequaatheid in het nastreven van het echte doel van de hulp tegengekomen: ik noem slechts de pogingen om het eigen bedrijfsleven te laten meeprofiteren van bestellingen uit ontwikkelingslanden – en wie vooral daarop let,

¹²⁷⁾ Het bedrag van de totale middenstroom voor 1965 in de tabel is overigens, ondanks de fors stijgende overheidsstroom (vooral die naar buiten het Koninkrijk – zie regel 2), toch ongeveer op datzelfde niveau van ruim viervijfde van 1960 blijven steken, omdat we tegelijkertijd hadden te maken met een sterke daling van de gulden/dollar-koers (zoals vermeld bij de derde bron van de tabel). Deze koersdaling was in dit jaar zelfs de enige verklaring voor de lagere totale middenstroom, want in dollars gemeten waren deze totalen in 1960 en '65 praktisch gelijk aan elkaar (DAC 1970, p. 170).

¹²⁸⁾ Ook al had men het toen bijna altijd over de bedragen die de overheid daarvoor op de rijksbegroting moest uittrekken, en niet over de werkelijke uitgaven daarvan – die pas na enkele jaren bekend waren. De navolgende percentages van het BNPm.p. betreffen wél de uitgaven (voor zover ze later definitief bekend werden), en zijn bovendien netto genomen (dus na aftrek van – alleen – de aflossingen).

let vanzelf minder op de vraag of de geleverde goederen en diensten wel goed terechtkomen in de ontvangende landen. Inadequaatheid, of verminderde adequaatheid, is uiteraard niet alleen een gevolg van een verkeerde blikrichting, maar ook van onachtzaamheid of een gebrek aan kennis bij het verrichten van de noodzakelijke handelingen, bijvoorbeeld voor de gevolgen van die handelingen, zelfs al zijn die met de beste bedoelingen behept. Ik citeerde in het begin van dit hoofdstuk al de waarschuwing van Wertheim in 1950 tegen het ‘vernielend werk’ van de ‘economische openlegging’ die met ontwikkelingshulp werd ingeluid.¹²⁹

Het is daarom wel passend om dit hoofdstuk af te sluiten met een laatste citaat uit het dagboek van Diepenhorst, de man die zo zijn best deed. Eind januari 1965 beschreef hij bij twee van zijn medebewindslieden een houding die overeenkomt met wat Wertheim bekritiseerde:

‘Joseph zegt altijd: (...) ik heb lak aan idealistisch gepraat, je moet goed onthouden dat er maar één leidraad is: het Nederlandse belang en verder helemaal niets anders (zo ook bij ontw.hulp: [hij heeft] meer dan eens gezegd dat hij en ook Joan Witteveen (...) dat [laatste] klinkklare nonsens en weggegooid geld vinden, maar dat het nu eenmaal niet anders kan omdat het Parlement er op aandringt).’¹³⁰

We zullen zien of dit Nederlands belang bij de hierna komende kabinetten in meer betrouwbaar inclusieve handen lag.

-O-O-O

¹²⁹) En hij voegde daaraan toe, dat ‘ware hulp gepaard moet gaan met de beteugeling van het illustere “welbegrepen eigenbelang” van de machtigen der aarde – in welke vorm [dit] zich ook aandient’ (door Lieten en Van der Velden aangehaald in de inleiding van hun bundel – Lieten & Van der Velden, 1997, p. 3, en geciteerd uit Wertheim 1950, p. 173).

¹³⁰) Op 26 januari 1965 genoteerd en geciteerd door Dierikx, inleiding bij het tweede ING-boek (Dierikx 2003, p. XIX).

3 1965-'67 Periode – Bot

Theo Bot, de eerste ontwikkelingsminister die Nederland kreeg, kon uitgaan van een fantastisch regeerakkoord, maar moest desondanks tot het einde van zijn deze ministersperiode blijven strijden voor zijn bevoegdheden.

Hij maakte deel uit van twee kabinetten, achtereenvolgens onder leiding van Jo Cals (minister van OK&W in 1952-'63) van de KVP en Jelle Zijlstra (ARP), die we al van het vorige hoofdstuk kennen. Het kabinet-Cals, dat op 14 april 1965 aantrad, ontleende zijn parlementaire grondslag aan de verkiezingen van 1963.¹ De KVP was toen met 50 zetels op zijn grootste omvang van na de Tweede Wereldoorlog gekomen.² Daardoor konden de katholieken na de val van Marijnen in februari 1965 verschillende kanten op. De rechtervleugel van die partij, die herstel van de coalitie met de VVD prefereerde, zag echter na enkele dagen de lijmpoging van fractievoorzitter Schmelzer stranden. Daarna greep partijgenoot Cals zijn kans door in vier weken tijd een alternatief rond te krijgen met de grootste oppositiepartij, de PvdA – die in 1963 was teruggezaakt naar 43 zetels. Deze nieuwe rooms-rode coalitie, waarin ook de ARP aanbleef, maakte nieuwe verkiezingen weliswaar vermijdbaar, maar een lang leven was haar niet beschoren – Schmelzer liet de Cals-coalitie precies 18 maanden later, tijdens de naderhand naar hem vernoemde ‘nacht van Schmelzer’, sneuvelen aan een wat vaag begrotingsprobleem.

Maar het was wél een coalitie die voor het eerst de hulp aan ontwikkelingslanden toewees aan een minister. En dat leek, afgaande op de woorden van Cals in de regeringsverklaring op 27 april 1965, een principiële stap:

‘Het belang dat de regering aan de Nederlandse ontwikkelingshulp hecht is mede tot uitdrukking gebracht in de benoeming van een Minister zonder Portefeuille die, ter bevordering van een krachtig en samenhangend hulpverleningsbeleid, een bijzondere stimulerende en coördinerende taak heeft gekregen, en die voor dit beleid de verantwoordelijkheid draagt tegenover de Staten-Generaal.’ (Tweede Kamer 1965, p. 1310)

Het aan deze zaak toegekende belang stemde overeen met wat de verkiezingsprogramma's van de drie coalitiepartners in 1963 onderscheidde van die van de twee geloosde partijen, VVD en CHU (enkele punten uit de vijf programma's worden aangehaald door Maas 1986, p. 25). Des-ondanks was de promotie tot een ministerstaak verrassend, want dat had géén van deze partijen van tevoren bepleit. Opmerkelijk was echter ook de keuze van de tot deze taak geroepen persoon, Mr. Th.H. Bot (1911-'84), eveneens KVP, die onder Marijnen nog de ministerspost van OK&W bekleedde. Zoals ook de hem toegemeten bevoegdheden en verantwoordelijkheid grote vragen opriepen; die waren ruim een jaar later nòg onderwerp van debat binnen de regering en tussen haar en het parlement.

Ik zal in paragraaf 3.1 eerst iets zeggen over deze eerste ontwikkelingsminister en zijn positie in het kabinet-Cals (Bot bleef ook aan in het extraparlamentaire interim-kabinet-Zijlstra dat in november 1966 het roer overnam). Daarbij zullen ook enkele persoonsgegevens van Bot en elementen uit zijn ambtelijke en politieke carrière worden belicht, zoals ook het getouwtrek om zijn bevoegdheden met zijn tegenspelers in de ministerraad.

¹) Verkiezingsgegevens in het navolgende zijn voor zover niet anders aangegeven, ontleend aan www.parlement.com.

²) Zelfs het CDA dat in 1977 uit een fusie van KVP, ARP en CHU ontstond, kwam daar nooit meer bovenuit – maar de PvdA wél, eveneens in 1977, zij het meteen voor het laatst!

In de twee volgende paragrafen beschrijf en analyseer ik het beleid dat beide kabinetten en hun minister voor ontwikkelingshulp in deze periode voerden voor en in relaties met ontwikkelingslanden. In paragraaf 3.2 beperk ik me daarbij tot de hulpverlening aan deze landen binnen en buiten het Koninkrijk, en zowel de bilaterale als de multilaterale kanalisering daarvan. Naast diverse aspecten en onderdelen van dit hulpbeleid, en de maatschappelijke discussie daarover, gaat het in deze paragraaf vooral ook over de financiële bewerktuiging van dit hulpbeleid in de rijksbegroting – die blijkt namelijk nogal wat misleidende informatie te bevatten, met oorzaken die soms al van vorige kabinetten dateren.

In paragraaf 3.3 volgt dan de analyse van wat te omschrijven is als de ‘structurele’ dimensies van het ontwikkelingsvraagstuk: het geheel van de politieke en economische betrekkingen tussen rijke en arme landen. De vormen van samenwerking tussen beide groepen en de conferenties daarover, en andere internationale gebeurtenissen die invloed hadden op de ontwikkelingskansen van arme landen zullen hierbij centraal staan. Ook op dit bredere terrein zal het hier echter in het bijzonder gaan om de rol die Nederland in deze periode speelde.

Dit hoofdstuk wordt afgesloten met paragraaf 3.4, waarin ik de bevindingen uit de voorgaande analyses samenvat en bespreek. Ik zal daarbij antwoord trachten te geven op de vijf sets van onderzoeksvragen die in hoofdstuk 1 zijn geformuleerd rond de hoofdvraag van dit onderzoek: of, en in hoeverre, de kabinetten Cals en Zijlstra en hun minister voor ontwikkelingshulp serieus waren in hun pogingen bij te dragen aan de verbetering van het lot van arme mensen in ontwikkelingslanden?

3.1 Bot en zijn positie in het kabinet-Cals

Minister Bot had inhoudelijk en politiek heel wat meer in zijn mars dan de smalende commentaren onmiddellijk na zijn aantreden als minister zonder portefeuille (z.p.) voor de hulp aan ontwikkelingslanden bijna unisono suggereerden. Na in Utrecht te zijn afgestudeerd in Indologie en Indisch Recht, begon hij in 1936 aan een ambtelijke loopbaan in Nederlands Indië. Die werd van 1942 tot ’45 onderbroken door krijgsgevangenschap in Birma en Thailand, en na Bots repatriëring in 1946 voortgezet in hogere ambtelijke en bestuurlijke rangen afwisselend in Den Haag en Batavia. In de voorlaatste fase daarvan was hij Adjunct-Secretaris-Generaal van de (gedoemde) *Nederlands-Indonesische Unie* (van 1950 tot ’54). Politiek behoorde Bot in de eerste naoorlogse jaren tot de groep die dekolonisatie van Indonesië als onvermijdelijk zag (Graaff 1997, p. 80-83, die ook enkele publicaties van hem noemt). Van Soest vermeldt ook enige vroege en latere stellingnames van Bot op het gebied van zijn in 1965 begonnen ministerschap z.p.³

Maar voordat hij zich daaraan op het hoogste niveau kon wijden, werd Bot (na zich vijf jaar op het ministerie van Buitenlandse Zaken te hebben beziggehouden met NAVO en WEU-zaken) eerst staatssecretaris in het kabinet-De Quay (1959-’63). Hij fungeerde toen onder VVD-minister Toxopeus van Binnenlandse Zaken, waar hij was belast met Nieuw-Guinea. De hoofdlijnen van dit beleid werden echter bepaald door de uitzichtloze koers die partijgenoot en BuZa-minister Luns volgde – waar Bot moeite mee had (Dijksman & Jansen van Galen 1983, p. 21).

Aansluitend werd hij in 1963 Minister voor Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen in het kabinet-Marijnen, waarin hij de schijnwerpers op zich gericht wist als eerstverantwoordelijke voor

³) Publicaties over technische bijstand aan Aziatische landen, in 1951, en over politieke en economische aspecten van de hulp in het algemeen, in 1958, en een interview dat Van Soest met Bot had in 1967 (Soest 1975, p. 59, 230, en 416). Thijs vermeldt dat Bot ook een voorman was van de sinds 1947 fungerende Academische Leken Missie Actie (ALMA), die in verschillende universiteitssteden verbanden legde met de moderne ontwikkelingssamenwerking, voordat zij in 1967 werd opgeheven (Thijs 2005, p. 14 en 312 (noot 6). Daarnaast was Bot in 1957 bestuurslid van Novib, zo blijkt uit het eerste ING-boek (Dierikx et al., red., 2002, p. 941).

de omroepzaken. Bot slaagde echter niet in het vinden van een compromis dat het kabinet in leven had kunnen houden. Velen vielen daarvoor over hem heen – niet altijd terecht. Voorts zagen we hem in het vorige hoofdstuk als een minister van OK&W die zijn best deed om zijn ministerie een actieve rol te geven in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid – als het moest tegen de wens van BuZa in.

De kabinetsnederlaag over de omroepkwestie brengt ons bij de twee punten die het meest verbaasden toen Bot in 1965 opnieuw deel uitmaakte van de regering: hoe kon de man die politiek zo had gefaald toch weer in aanmerking komen voor een nieuw ministerschap? En, een vraag aan hemzelf: hoe kon hij genoeg nemen met een ministerschap z.p. dat, behalve een politieke degradatie, ook staatsrechtelijk en bestuurlijk een monstrum leek? – dit vooral vanwege de in Nederland bestaande ministeriële gelijkwaardigheid.

Het in die tijd in parlement en pers rondgaande antwoord op de eerste vraag was voor Bot weinig vlelend: hij zou zijn handhaving alleen danken aan het feit dat de KVP, naast het premierschap, ook in ministersaantal een iets groter gewicht in de kabinetsschaal wilde leggen dan de PvdA: één minister meer. Waarna de PvdA gepaaid werd met een extra staatssecretariaat voor Van der Stoep, die bij Luns op BuZa instapte voor de buiten-Europese zaken.

In eerste instantie ging het de katholieken niet per se om een ministerschap voor ontwikkelingshulp – volgens Engels, die een studie van het fenomeen *minister zonder portefeuille* maakte, was ook middenstand genoemd als alternatief. Voorts lichtte Schmelzer in een interview met Engels toe dat hij, zakelijk gezien, ook geen bezwaar zou hebben gehad tegen continuering van het staatssecretariaat voor ontwikkelingshulp uit het kabinet-Marijnen. Hoewel hij evenmin principieel voorstander was van een speciale ministersfunctie voor deze taak, had hij daarvoor vooral op pragmatische gronden gekozen, omdat (in de woorden van Engels) ‘het geen kwaad kon om er een minister van te maken, omdat hij het geen principiële zaak vond.’ Een ander motief benadrukkend, stelde Schmelzer ook nog, dat het in 1965 wel ging om ‘een belangrijke wijziging in de politieke samenstelling van de coalitie’, iets dat ‘aan de eigen partij en de achterban zo goed mogelijk moest worden gepresenteerd om de daarvoor benodigde steun te verwerven’ (Engels 1987, p. 93 en 164, noot 4; cursivering toegevoegd).

In wezen was het dus evenmin van belang geweest om partijgenoot Bot te handhaven als minister, althans niet in eerste instantie: Schmelzer liet hem in de beginfase zelfs ‘moeiteloos vallen’, aldus Maas (1986, p. 28), in het op de ontwikkelingssamenwerking toegespitste vervolg van zijn standaardwerk over de Nederlandse kabinetsformaties (Maas 1982). Kennelijk had Bot zijn voortgezette ministerschap vooral te danken aan formateur Cals, die het in omroepzaken geheel met hem eens was geweest; hij zou hem zelfs gevraagd hebben zijn in feite alleen in het parlement gestrand omroepplan verder uit te werken voor het nieuwe kabinet (Dijksman & Jansen van Galen 1983, p.21, en Maas 1986, p.28).

Alleen schijnt Bot zelf op het laatst nog bijna roet in het eten te hebben gegooid. Op het moment dat de onderhandelaars al tot overeenstemming waren gekomen, gaf hij tegenover Cals opeens blijk van ongenoegen en eiste hij een gewone ministerspost: wél van ontwikkelingshulp, maar ressorterend onder Algemene Zaken in plaats van BuZa; en daar zouden de Koninkrijkszaken en de omroepkwestie wel aan toegevoegd mogen worden. Toen Cals hem echter op geen van deze punten zijn zin kon geven, nam Bot het hem gebodene toch maar voor lief (respectievelijk Engels 1987, p. 93, en Maas 1986, p.28).

Daarmee is ook het antwoord op de tweede vraag duidelijk: Bot was niet gelukkig met zijn politieke degradatie. Maar eenmaal voor de keus gesteld (en kennelijk niet beseffend dat zijn bezwaren veel te laat kwamen en zijn tegeneisen te ingrijpend waren) deed hij wat sommigen al van hem wisten: dat hij geen politicus was, maar eerder een bestuurder, zo niet een vóór alles plichtsgetrouwe uitvoerder die, zonder zich geheel neer te leggen bij wat voldongen lijkt, alleen trachtte er het beste van te maken.⁴

⁴) Ongeveer Bots eigen woorden in een beschrijving van zijn houding ten tijde van de Indonesische onafhankelijk-

Maas is dan ook weinig mild als hij Bots verhuizing naar BuZa ridiculiseert als ‘een politiek demasqué van een ambitieus bestuurder, voor wie de aantrekkingskracht van het ministersambt kennelijk prevaleerde boven de uitholling van zijn politieke machtspositie, hetgeen afbreuk deed aan zijn politieke geloofwaardigheid’ (Maas 1986, p. 30). Die schade was er wel, gezien de reacties in de media en van bijna alle fracties in het parlement. Maar voor het opbouwen of behouden van politieke invloed had Bot kennelijk nooit veel aandacht of talent. Hij omschreef zichzelf als ‘een technocraat’, die zich ‘in het algemeen met de partijpolitiek weinig’ bemoeide: ‘Ik kende ze ook nauwelijks, de parlementariërs, en ik sprak hun taal niet. (...) Ik ging gewoon niet met politici om’ (Dijksman & Jansen van Galen 1983, p.18-19). Later zag hij wel in dat dit voor een bewindsman niet goed was, aldus hetzelfde interview, dat bijna anderhalf jaar voor zijn overlijden plaatsvond. Zoals hij toen ook toegaf dat zijn herkomst van Buitenlandse Zaken (met ‘paraplu, streepjespak, zwarte Borsalino’) evenmin gunstig werkte (idem, p.19).

Daarnaast was er zeker ook de inhoud van zijn nieuwe ministerschap die Bot in staat stelde de hem ten deel vallende publieke spot te negeren. Weliswaar gaf hij in het interview geen aanknopingspunten voor de veronderstelling dat de post hem bijzonder aantrok. Daar liet hij alleen noteren dat hij de ruil van OK&W voor ontwikkelingshulp ‘aanvankelijk wel jammer’ vond (ibidem, p. 21). Maar het woord ‘aanvankelijk’ zegt al wat ik intussen van verschillende zijden bevestigd heb gekregen⁵: Bot was heel blij met zijn nieuwe functie. Zoals zowel zijn eerdere publicaties over ontwikkelingssamenwerking als zijn vroegere keuze voor een Indische loopbaan en zijn aanpak van het latere staatssecretariaat voor Nieuw-Guinea al hadden doen vermoeden, beschouwde hij het in opbouw zijnde werkterrein van de ontwikkelingssamenwerking zelf als iets dat hem ‘op het lijf geschreven’ was. En daar wijdde hij zich met hart en ziel aan.

Het formatie-akkoord

Vermoedelijk maakte dezelfde affiniteit ook dat Bot in zijn vorige functie als OK&W-minister zo’n lastige klant was geweest voor staatssecretaris Diepenhorst. BuZa’s ambitie: de hulpactiviteiten zoveel mogelijk bij zichzelf onder te brengen, en, ten minste, een door BuZa beheerste centrale coördinatie van het kabinetsbeleid op dit terrein tot stand te brengen, werkte Bot net zo hard tegen als de andere vakministers. Bij voorbeeld: het al langer bij OK&W levende idee om concreet deel te nemen aan het ontwikkelingswerk, onder andere door het opzetten van een stichting voor onderwijsbijstand aan ontwikkelingslanden (Koster 1965, p. 46- 47), liet Bot zich niet uit handen praten (zoals Diepenhorst aan Luns rapporteerde – in Dierikx et al., red. 2003, p.165-166). En zijn poging de samenstelling en administratieve plaats van de NAR te beïnvloeden is al in het vorige hoofdstuk genoemd. Uit verschillende documenten opgenomen in de eerste twee ING-boeken, blijkt dat Bot vasthoudend opkwam voor wat zowel zijn speciale persoonlijke belangstelling had als wat interessant was voor zijn toenmalige departement.

Dezelfde betrokkenheid, en ongetwijfeld ook zijn flexibiliteit als consequent technocraat, dicteerden vervolgens zijn gedrevenheid toen na de kabinetsformatie van 1965 de rollen werden omgewisseld en hij vanuit BuZa moest opkomen voor de belangen van ontwikkelingslanden. Als minister z.p. liet hij zich al snel kennen als een hardnekkig strijder voor verduidelijking en uit-

heid, toen hij meende dat ‘het beter was “to try to make the best of it.” (...) Hoewel hij er veelal gans anders over dacht dan met name politiek verwante superieuren als Beel en Sassen, deed hij als bestuursambtenaar “gewoon zijn plicht”.’ Een houding waartoe hij zich ook weer gedwongen zag in de Nieuw-Guinea-zaak, waarover hij, anders dan Luns, ‘nooit de illusie had dat er (...) nog veel aan te redden viel’ – maar toch vond dat hij het wel moest proberen (Dijksman & Jansen van Galen 1983, p.19 en 21; hun cursivering).

⁵) In het bijzonder van zijn zoon, Dr Ben R.Bot, in een telefonisch interview op 3 november 2003. Deze kende hem niet slechts uit hoofde van zijn familieband, maar was ook zelf werkzaam op BuZa voor en na zijn vaders OS-ministerschap. Later werd hij daar secretaris-generaal en permanent vertegenwoordiger in Brussel, alvorens in december 2003 zelf minister van BuZa te worden in het tweede en derde kabinet-Balkenende.

breiding van de bevoegdheden van zijn nieuwe functie. Terwijl het streven van andere departementen naar het opzetten en in eigen beheer houden van activiteiten op het gebied van de hulp, in zijn ogen nu een ‘atavisme’ werd.⁶

Wat die bevoegdheden betreft: Malcontent & Nekkers hebben het mis als zij stellen, dat ‘vergroting van de politieke speelruimte van de met de ontwikkelingshulp belaste bewindsman (...) *nooit* het doel was geweest achter de opwaardering van het staatssecretariaat’ (Malcontent & Nekkers 1999, p. 28; cursivering toegevoegd). Blijkbaar hebben zij het akkoord tussen de aanstaande coalitiegenoten niet ingekeken: althans wat formateur Cals daarover schrijft in zijn tekst, getiteld: ‘Regeerakkoord’, d.d. 11 april 1965 (Dierikx et al., red., 2003, p.190), laat over de bedoelingen van de onderhandelaars op dit punt niets te raden over.

Sterker: de onderhandelaars – de fractieleiders Schmelzer (KVP), Vondeling (PvdA) en Smullenbroek (ARP) – besloten niet alleen het bedrag van de hulpverlening nog in het lopende jaar te verhogen en het op langere termijn nog verder uit te breiden (ik kom hierop terug in paragraaf 3.2); wat betreft de coördinerende bevoegdheden van de nieuwe minister leek er na dit akkoord tussen de partijen voor Bot zelfs weinig meer te wensen over – al ging de tekst van Cals dan wel voornamelijk over de ontwikkelingshulp, en te weinig over de structurele ontwikkelings-samenwerking. Cals schrijft in dit stuk namelijk letterlijk, dat

‘alle aangelegenheden’ die deze hulp betreffen, door deze minister ‘worden *gecoördineerd* en worden behartigd op basis van een *onder zijn verantwoordelijkheid* ontworpen, [en] door het kabinet goed te keuren, geïntegreerde planning.’

En dat werd in de volgende zin nog versterkt – als het ware om elk misverstaan uit te sluiten – door de woorden:

‘Geen der andere bewindslieden zal derhalve onafhankelijk of zelfstandig, c.q. zonder voor-kennis en medewerking van de Minister voor de ontwikkelingshulp, in Nederland of elders in de wereld initiatieven ontplooiën op het terrein van de Nederlandse ontwikkelingshulp.’⁷

De tweede paragraaf van het stuk detailleert en scherpt de competenties van de ontwikkelings-minister nog verder aan door te zeggen, dat deze ‘*alle aangelegenheden behandelt* – uiteraard met voortdurende en tijdige inschakeling van de onder zijn voorzitterschap staande interdepartementale coördinatiecommissie – voor de ontwikkelingshulp *in internationaalverband*’ –, gevolgd door een opsomming van enkele voorbeelden, met als meest opvallende niet alleen Unc-tad en de EEG, maar ook de NAVO.⁸ En de derde en laatste paragraaf stipuleert alleen wie belast zal zijn met de ‘*uitvoering*’ van de geplande en ‘door het kabinet goedgekeurde’ werkzaamheden, namelijk: ‘*waar nodig*’ de vakdepartementen, terwijl ook dan ‘steeds inspraak’ van de

⁶) Bot gebruikte dit woord in zijn persoonlijke evaluatie van zijn bevoegdheden aan het eind van de interim-periode Zijlstra (in Dierikx et al., red. 2003, p. 493) – al beoordeelde hij in hetzelfde stuk de eerder door hem zelf bevorderde Stichting Ontwikkelingshulp op het Gebied van het Onderwijs (SOO), die uiteindelijk in 1966 door zijn opvolger als minister van O&W, I.A. Diepenhorst, werd opgericht, nog steeds wel als een goed initiatief, waarschijnlijk mede omdat het een ‘vruchtbare’ samenwerking tussen de overheid en particuliere organisaties had mogelijk gemaakt (idem, p. 495).

⁷) Deze citaten komen uit de tekst van Cals zoals die is opgenomen in Dierikx et al., red., 2003, p.190 (de eerste cursivering staat in het origineel, de tweede is door mij toegevoegd). Samen vormen deze twee zinnen de eerste paragraaf van dit regeerakkoord.

⁸) Aan de laatste cursivering, die in het origineel ook het woord ‘ontwikkelingshulp’ omvat, heb ik de twee eerdere toegevoegd. De tweede paragraaf in Cals’ tekst wordt afgerond met de mededeling dat de ontwikkelingsminister, of de door hem aangewezen ambtenaar, bij zulke internationale hulpaangelegenheden ‘in eerste instantie ook optreedt als woordvoerder’ van de regering in de betreffende organisaties, zij het dat deze woordvoering wel onderworpen blijft aan de ‘algemene coördinerende taak’ van de BuZa-minister.

hulpminister ‘verzekerd dient’ te zijn, ‘daar deze immers uiteindelijk verantwoordelijk is tegenover het parlement voor het totale resultaat van de verschillende ontwikkelingsactiviteiten.’⁹

De drie paragrafen leken dus een radicale breuk aan te kondigen met de inmiddels ontstane inter-departementale verhoudingen bij de ontwikkelingshulp. Duidelijk is niet alleen dat de formateur en de drie partij-onderhandelaars zich goed hebben laten informeren over de in voorgaande jaren gerezen ambtelijke fricties en ministeriële meningsverschillen; zij leken ook vastbesloten deze problemen met een aantal ferme maatregelen de kop in te drukken. Tevens valt op dat zij zich flink hebben laten leiden door de standpunten die Luns in de vorige periode verdedigde tegen-over de vakministers.¹⁰

Alles weer op losse schroeven?

We zullen nog zien of deze afspraken tussen de drie fractievoorzitters en formateur Cals inderdaad de op basis van dit stuk te verwachten gevolgen hebben gehad. Twijfel daaraan rees al meteen toen tijdens het eerste deel van de constituerende vergadering van het kabinet-Cals op 12 april 1965 drie van de kandidaat-ministers, waaronder één van de fractievoorzitters (Vondeling), uit een heel ander vaatje taptten (het fragment uit de notulen van deze vergadering dat over de bespreking van Cals’ tekst gaat, is eveneens opgenomen in Dierikx et al., red., 2003, p. 192). Biesheuvel (ARP), opnieuw kandidaat voor L&V en vice-minister-president in dit kabinet, nam als eerste het woord. De tekst van het formatie-akkoord volledig negerend, verdedigde hij de standpunten die we hem al in het vorige kabinet zagen innemen: coördinatie van ontwikkelingshulp ‘moet niet betekenen dat de coördinerende minister de zaken zelf doet.’ Drie VN-instellingen noemend (FAO, WHO en Unesco), stelde hij dat de vakministers daarbij de ‘eerstebetrokkenen zijn en als zodanig als woordvoerder optreden.’ En ten aanzien van de Koninkrijks-zaken, waarmee hij eveneens opnieuw zou worden belast, was Biesheuvels afwijzing nog bar-ser: ‘de onderhavige notitie kan [daarop] geen betrekking hebben’, omdat de zorg hiervoor bij hem zou berusten en daar ook een eigen ambtelijke coördinatiecommissie voor had.

Daarna kwamen Veldkamp en Vondeling (respectievelijk kandidaten voor SoZa&V en Financiën, waarvan de eerste deze post eveneens in het kabinet-Marijnen bezette, en de laatste dus had meegedaan aan het eerdere akkoord), die zich bij Biesheuvel aansloten (idem).

Bot deed in zijn reactie een poging nog iets van de op papier gezette afspraken te redden met de stelling, dat bij ‘typische ontwikkelingszaken’ het woordvoerderschap wél bij de hulpminister zou liggen. Cals leek hem even te steunen door zich af te vragen of Bot dan alleen ‘in eerste instantie’ als woordvoerder optreedt – woorden die overigens ook al in de oorspronkelijke tekst stonden. Hij achtte het echter ‘ook mogelijk dat de betrokken vakministers dan het woord voeren’ (idem). Met zijn voorstel ‘in dit punt te lezen: *kan* optreden’ werd de kwestie weliswaar in der minne geschikt. Maar omdat dit ‘kan’ alleen op de hulpminister sloeg, mocht gevreesd worden dat alles weer open lag.¹¹

⁹) In deze zin staat alleen de eerste cursivering in het origineel. Ik heb ook ‘waar nodig’ gemarkeerd, omdat deze woorden op zijn minst suggereren, dat de fractievoorzitters overeenkwamen dat ook de uitvoering voortaan niet vanzelfsprekend uitsluitend bij de vakministers zou berusten.

¹⁰) Men vergelijke de verschillende bewoordingen in de tekst van Cals met mijn analyse van de coördinatieproblematiek in het voorgaande hoofdstuk en de daar besproken meningsverschillen tussen Luns en de ministers van de andere departementen (zie de tekst rond en in de voetnoten 76 t/m 80; de in noot 80 genoemde redactionele fout in het glossarium van het tweede ING-boek is wellicht gebaseerd op het hierboven gecursiveerde woord ‘alle’ in de tweede paragraaf van Cals).

¹¹) Verder werden er geen besluiten genomen – althans niet in het genoemde notulenfragment (verderop blijkt uit een notulenfragment van de ministerraad op 7 januari 1966 dat er, misschien op de tweede dag van de constituerende vergadering, wel ‘overeenstemming’ is bereikt over een omschrijving van Bots taken die op enkele punten afwijkt van Cals’ tekst – een omschrijving die de ING-redactie weergeeft in voetnoot 3 van Dierikx et al.,

Bot zal uit dit deel van de constituerende vergadering als indruk hebben overgehouden, dat het veel veranderingen belovende formatie-akkoord over zijn taken hem in de praktijk niet veel zou baten.¹²

Het gevecht om Bots taak en bevoegdheden

Bot zal dus begrepen hebben dat hij initiatieven moest nemen. Op 19 mei, twee weken na de debatten over de regeringsverklaring, zond hij een memo aan Cals waarin hij, ‘ter bevestiging en eerste uitwerking van hetgeen tijdens de constituerende vergadering [was] overeengekomen’, enkele punten onder diens aandacht bracht. Maas haalt daaruit als kernpunten aan dat Bot, na te hebben ‘getracht (...) “volledig recht te doen (...) aan de eigen verantwoordelijkheid van de betrokken vakministers,”’ eraan herinnerde dat het kabinet ‘daarnaast’ een “nieuwe verantwoordelijkheid” had gecreëerd “voor de totaliteit van de Nederlandse ontwikkelingshulp” (Maas 1986, p. 33). En die verantwoordelijkheid was niet zonder reden aan een aparte bewindsman toevertrouwd, zo poneerde Bot impliciet (zie ook het eerdere citaat uit de regeringsverklaring op p. 86).

Tevens onderstreepte Maas hier, dat ‘Bot wilde dat men “vooral ook de in de afgelopen jaren voortdurend [heersende] steriele competentiestrijd tussen vooral” EZ en BuZa “vervangt door een gecombineerde inspanning.”’ Betogend dat ‘het ontwikkelingsbeleid van sluitpost en charitas tot fundamenteel beleidsonderdeel was bevorderd,’ zou Bot ook hebben aangevoerd, dat in dit beleid “de behoeften en belangen van de minder-ontwikkelde landen verdisconteerd” moesten worden (idem).¹³

Maas liet het hierbij, zonder in te gaan op Cals’ reactie op Bots memo. Het volgende moment waarop hij Bots opvattingen terzake weergeeft, is diens optreden in de Eerste Kamer. Die had, kennelijk meer dan de Tweede Kamer, ‘belangstelling voor de staatsrechtelijke positie van de nieuwe minister. (...) Als de [diverse vakministers] volledig verantwoordelijk bleven voor de ontwikkelingshulpposten op hun begroting’, zo vroegen Eerste Kamerleden zich af, ‘waaruit bestonden dan de taak, de bevoegdheden en de verantwoordelijkheid van de minister voor ontwikkelingshulp?’ (Maas 1986, p. 30-31).

red., 2003, p. 301; overigens zonder daar te verwijzen naar de herkomst van deze omschrijving – zie ook het tweede deel van noot 15 verderop).

Wel discussieerden de kandidaat-ministers op 12 april 1965 nog enige tijd over de mededeling van Cals, dat hij tijdens de formatie de twee gevolmachtigde ministers van Suriname en de Antillen op bezoek had gehad: die hadden hem gezegd voortaan liever onder de minister-president te willen vallen. Later lieten zij weliswaar toevoegen, dat zij met de huidige viceminister-president ‘heel gelukkig’ waren. Maar zij hadden er wel op gewezen dat wat de ontwikkelingshulp betreft de Koninkrijksgebieden voor Nederland *geen buitenland* waren.

Ten aanzien van het al bestaande eigen coördinatiemechanisme stelde Cals vervolgens als compromis voor, dat Biesheuvel ‘extern’ optreedt als coördinator van de Koninkrijkshulp, en dat ‘intern’ Bot ‘deze hulp coördineert.’ Omdat de notulen echter alleen vermelden, dat Biesheuvel ‘meent’ dat hij en Bot ‘een goede vorm van samenwerking zullen vinden’, zag het er naar uit dat er, gezien de standpunten van Suriname en de Antillen, in Koninkrijkszaken voor Bot weinig meer te coördineren zou overblijven. (Alle citaten uit deze notulen, inclusief die in de laatste alinea hierboven, met inbegrip van de cursivering daarin, komen uit Dierikx et al., red., 2003, p.192.)

¹²⁾ Merkwaardig is dat de al genoemde Maas, die over politieke en staatsrechtelijke zaken doorgaans het best geïnformeerd was, zowel dit formatie-akkoord als de aantasting ervan tijdens de constituerende vergadering volledig negeerde. Ook vele anderen hebben, wellicht geleid door Maas, geen aandacht geschonken aan de opmerkelijke inhoud van dit akkoord.

¹³⁾ De van dubbele aanhalingstekens voorziene passages ontleende Maas vermoedelijk aan het vlak daarvoor door hem geciteerde memorandum van Bot aan Cals van 19 mei 1965 (Maas 1986, p. 175, noot 40). Het ING heeft dit memo niet in zijn boek 2 gereproduceerd, hoewel het toch Bots openingszet was in de daarna volgende competentiestrijd. Terwijl er in dit tweede boek wel documenten volgen over het verdere verloop van die strijd in de ministerraad.

Bot beantwoordde deze vraag in de senaat, op 21 juli 1965, met een citaat van zijn Engelse collega, Barbara Castle: Om de hulp beter te kunnen plannen is het nodig de verantwoordelijkheid voor *alle* hulpactiviteiten in handen van één minister te leggen (idem p. 31, mijn vertaling, met handhaving van één van de gecursiveerde woorden). Maas gaat daarna verder met de omschrijving die Cals gaf tijdens de algemene beschouwingen bijna drie maanden later (op 14 oktober 1965, vermoedelijk in de Tweede Kamer). Bot zou volgens Cals, ‘naast zijn *individuele* verantwoordelijkheid voor het coördineren en stimuleren van het Nederlandse hulpverleningsbeleid, *ook* in het bijzonder *politieke* verantwoordelijkheid dragen voor het hulpverleningsbeleid in zijn geheel’ (idem; cursivering eveneens selectief gehandhaafd). Terwijl Maas dit ‘wel zeer ruim’ vond, is in Cals’ woorden toch duidelijk de ambitie te herkennen die ook uit de regeringsverklaring bleek. En als we deze toelichting van de MP leggen naast de formulering waarover de ministerraad het, volgens Maas, uiteindelijk eens werd, dan zien we naast gelijkluidende woorden ook versterkende noties die de ministerraad blijkbaar eveneens goedkeurde.¹⁴

Echter, het akkoord over deze omvattende omschrijving van Bots taken was nog maar het begin. Er moesten ook nog nadere afspraken komen die dit akkoord zouden vertalen in concrete regels en procedures; en daarin zouden de verhoudingen en werkafspraken tussen Bot en de verschillende vakministers worden vastgelegd – dat was althans de bedoeling. Er werden voorstellen voor geformuleerd in een brief van de minister-president van 22 november 1965, waarmee in de ministerraad van 26 november een begin werd gemaakt (Dierikx et al., red., 2003, p.301). Dit ging echter niet meteen goed: de verdere behandeling moest worden uitgesteld, en de kwestie kwam pas terug in de ministerraad van 7 januari 1966 (reeds genoemd in noot 14).¹⁵ En die

¹⁴) Volgens de ‘overeenstemming’ die Maas weergeeft, droeg de minister z.p. namelijk niet alleen ‘de verantwoordelijkheid voor de bevordering van een krachtig en samenhangend hulpverleningsbeleid in zijn geheel’, maar werd ook de coördinerende en stimulerende taak die hem ‘daartoe (...) onder meer’ werd toegewezen, iets ‘waarop de taakverdeling binnen het kabinet voortdurend wordt afgestemd’; en Bots verantwoordelijkheid tegenover de Staten-Generaal werd nu die voor ‘het totaal van dit beleid’ (Maas 1986, p. 32, waarbij deze in noot 37 op p.175 als bron naar een niet nader omschreven ‘bijlage’ bij een brief van de minister-president van 2 februari 1966 verwijst).

De vraag in *welke* ministerraad dit akkoord over Bots taken werd bereikt laat Maas onbeantwoord. En ook Engels (die de omschrijving van Maas overneemt – Engels 1987, p. 97) noemt daarbij geen datum. In het tweede ING-boek staat echter een notulenfragment van de ministerraad van 7 januari 1966, waaruit blijkt dat in een eerdere vergadering van 26 november 1965 een punt was ‘behandeld’, waarbij de ING-redactie een voetnoot plaatst met een tekst die, op twee woorden na, volledig gelijk is aan de omschrijving die Maas en Engels weergeven (zie Dierikx et al., red., 2003, p. 301, inclusief noot 3). Uit Biesheuvels woorden op dezelfde bladzijde van dit notulenfragment is weliswaar op te maken, dat de tekst in deze ING-voetnoot een overeenstemming over Bots verantwoordelijkheden verwoordt, die reeds in de constituerende vergadering van 12-13 april werd bereikt. In die tekst werd echter op een later moment nog wel een verandering aangebracht – en dat had de ING-redactie er wel bij mogen vermelden. Er ontbreken in deze voetnoottekst namelijk de twee woorden: ‘onder meer’, die wel in de tekst van Maas en Engels staan – en die werden inderdaad op een later moment toegevoegd, zoals blijkt uit de (deel)notulen van de ministerraad van twee weken later: 21 januari (zie idem, p. 309). Biesheuvel voerde op die dag diverse bedenkingen aan tegen de notulen van 7 januari; en één daarvan gold inderdaad deze woorden, die volgens de L&V-minister ‘de deur weer open zetten voor nieuwe competentiegeschillen.’ Cals antwoordde echter dat de uitbreiding met deze woorden was ‘afgesproken in een vorige vergadering’ (wellicht die van 26 november, of een latere). En de reden van deze wijziging was geweest, dat Bot ‘ook zelf een uitvoerende taak bij de ontwikkelingshulp heeft’ – wat Vondeling vervolgens bevestigde (zij het in te beperkte zin), waarna Cals nog aanvulde dat ook Diepenhorst al zulke taken ‘van niet coördinerende of stimulerende aard’ had (idem p. 309). (Op Biesheuvels andere commentaren ga ik verderop in, terwijl in noot 18 hieronder nog enkele andere vraagtekens bij de teksten van Maas en Engels zullen worden uitgelicht.)

¹⁵) De genoemde brief van Cals zal vermoedelijk in hoge mate gebaseerd zijn geweest op de ‘aantekening’ die zijn staf hem op 18 november 1965 voorlegde (aldus Maas 1986, p. 175, noot 36). Maas haalt uit deze aantekening enkele interessante overwegingen van de AZ-staf aan (idem p.31-32). Het is echter de vraag of Cals daar evenveel van onder de indruk was als blijkbaar Maas zelf. Bij voorbeeld: de ‘volledige verantwoordelijkheid’ van individuele vakministers voor de posten op hun begroting, wat deze staf kennelijk als uitgangspunt hanteerde, zal de premier vermoedelijk niet zo onaantastbaar hebben geacht. Om een eind te kunnen maken aan de virulente competentiegeschillen en om een coherent hulpverleningsbeleid mogelijk te maken, moest er dus wel water indie wijn. En dat probeerden de voorstellen van Cals van 22 november 1965 blijkbaar te bewerkstelligen (idem

vergadering werd opnieuw het toneel van taferelen die we al van de constituerende vergadering kennen: onwelwillend gesteggel over elke formulering die het steeds weer geclaimde alleenrecht van de vakdepartementen dreigde aan te tasten.¹⁶

Biesheuvel beet ook in deze vervolgbespreking weer het spits af: Bot was niet alleen op 21 juli 1965 in zijn toelichting in de Eerste Kamer ‘aanzienlijk verder’ gegaan dan wat in de constituerende vergadering was besloten, vond de minister van L&V, maar hij bestreed ook Bots uitspraken in de Tweede Kamer op 1 december 1965; daar had deze beweerd ‘alle aangelegenheden betreffende de ontwikkelingshulp’ te behartigen – wat Biesheuvel ‘niet juist’ vond, aanzien Bot volgens hem alléén met de coördinatie en stimulering was belast (p. 301). Den Uyl was zelfs geschrokken van wat Bot in de Tweede Kamer had gezegd, want stimulering en coördinatie deden naar zijn mening ‘niet af aan de directe verantwoordelijkheid voor dit beleid van een aantal andere ministers’ (p. 301-302). En Vondeling was ‘enigermate verbaasd’ dat Bot zijn uitspraken in de Kamer nog had gedaan *na* wat de ministerraad van 26 november er reeds over had opgemerkt. En hij vond ook nog een andere spijker op laag water: in het verslag van een Kamercommissie had hij een zin gelezen die hij niet kon zien ‘als een juiste uitvoering van de coördinatie’ (p. 302).

Deze kritieken werden echter weersproken door Bogaers en Cals. De eerste tekende aan dat Den Uyl met zijn ‘directe taak van de vakministers’ voorbijging aan de verantwoordelijkheid van Bot ‘voor de samenhang van het ontwikkelingsbeleid en voor de coördinatie en stimulering’ ervan. MP Cals beaamde dit, en vond ook dat Vondeling ‘niet voldoende’ erkende dat Bots verantwoordelijkheid in dit opzicht vereiste, dat hij ‘op een bepaalde wijze, en tijdig, bij onderdelen van dit beleid betrokken’ zou worden. Bot voegde hieraan toe dat hij in de Kamer ‘woorden van gelijke strekking had gebezigd’, en dat het Koninklijk Besluit van zijn benoeming niet voor niets expliciet stelde dat hij belast was ‘met de aangelegenheden betreffende de hulp aan ontwikkelingslanden en niet alleen [met] de coördinatie.’

Biesheuvel bleef er echter bij dat Bot ‘zich ook anders’ had uitgedrukt en dat dit neerkwam op ‘zelf doen in plaats van coördinatie.’ En Den Uyl erkende weliswaar dat er ‘inspraak’ moest zijn voor Bot; deze had in de Kamer echter ‘ook gedoeld op het overhevelen van zaken naar zijn terrein’ – en dat kon niet (idem).

Luns probeerde hierna nog wel een compromis uit met een ‘beroep op de betrokken ministers om de coördinerende functie’ van Bot ‘alle recht te doen wedervaren, met name door het algemene ontwikkelingsbeleid te laten behandelen in de coördinatiecommissie voor de ontwikkelingshulp; de uitvoering zal dan *voor zover nodig* op de afzonderlijke departementen kunnen geschieden’ (p. 302-303; cursivering toegevoegd). Maar ook dit gecursiveerde accent viel vermoedelijk weer net verkeerd. Want toen Bot bij de daarna beginnende bespreking van de voorgestelde regelingen per vakdepartement opperde, ‘dat de minister die coördineert ook moet zorgen voor de instructie’ – de notulen zeggen niet welke – viel iedereen weer terug in zijn kramp. En dat hij er nog aan toevoegde, dat deze instructie ‘in het nauwste overleg met de vakdepartementen’ moest gebeuren, hielp niet genoeg: ‘Als men [dit zó] bepaalt, loopt men vast’, meende Biesheuvel, ondanks Bots met voorbeelden uit de praktijk gestaafde tegenwerping dat coördinatie niet kon werken door slechts ‘als brievenbus’ te fungeren (p.303).

En zo ging het door die dag, zowel bij de concrete afspraken met Financiën als bij die met EZ.¹⁷ Na elk dispuut suggereerde Cals een bepaalde (soms bijgestelde) regeling als conceptbesluit van de raad. In de meeste gevallen moesten de finale teksten echter nog na de vergadering worden geformuleerd, zodat het geen zin heeft de twisten van 7 januari 1966 en daarna tot in detail te blijven vervolgen. Ik laat het liever bij de twee hierna komende paragrafen waarin de concrete

p. 33).

¹⁶) Het hele notulenfragment van deze ministerraad beslaat vijf bladzijden in Dierikx et al., red., 2003, p. 301-305. Ik vat daaruit slechts enkele punten samen (de tussen haakjes geplaatste paginanummers betreffen deze bron).

¹⁷) Vondeling hield onder andere vol, dat aan de internationale monetaire zaken die het IMF behandelt ‘geen ontwikkelingskant zit’ en dat alleen hij over de deelname aan C&CG’s ging! In de discussie met Den Uyl betrof het met name tegengestelde visies op de taken van Unctad – waarop ook andere vakministers insprongen. De EZ-minister hield vooral vast aan een blijvende rol van zijn BEB (Dierikx et al., red., 2003, p.303-305).

beleidsontwikkeling en besluitvorming worden nagegaan van de onderwerpen waarover in januari-februari 1966 gestreden werd: de ontwikkelingshulp in paragraaf 3.2, en de internationale structuurkwesties in 3.3. De inhoud en effectiviteit van de tijdens die strijd al of niet in principe overeengekomen (eind- of tussen)regelingen, en de op een later moment weer opduikende betwisting daarvan, kunnen voor zover nodig worden toegelicht zodra de werkelijke beleidsvorming wordt behandeld.¹⁸

¹⁸) Er is echter een probleem bij enkele formuleringen van Maas dat extra uitlichting behoeft. Maas spreekt twee keer van een ‘uiteindelijk’ bereikt akkoord tussen de betrokken ministers. De eerste keer betreft dit de reeds in noot 14 besproken globale omschrijving van Bots taken, waarbij Maas als bron verwijst naar een bijlage bij een brief van Cals van 2 februari 1966 (Maas 1986, p. 32 en noot 37, p.175). Bij het tweede akkoord gaat het voornamelijk om de uitkomsten van de hierboven samengevatte besprekingen in de ministerraad van 7 januari 1966; en daar verwijst Maas naar een heel andere bron: de ‘regeling’ die door Bot reeds op 12 januari 1966 werd ‘medegedeeld en toegelicht in’ een commissie van de Tweede Kamer (idem, p. 33 en noot 43, p.175). Deze mondelinge toelichting van Bot kwam dus drie weken *eerder* dan de brief van Cals van 2 februari 1966. Bevatte die brief, of de bijlage daarbij, dan niets over deze regelingen en een eventueel later bereikt ander akkoord tussen de ministers dat Bots eerdere toelichting corrigeerde? Maas zelf vertelt niets over de verdere inhoud van deze stukken van Cals, en Engels negeert in zijn passages over deze regelingen met en over Bot de brief van Cals geheel (Engels 1993, p. 97). Er is echter wel een derde auteur (Moquette 1993), die op enkele punten uitsluitend biedt. Die heeft het eveneens over een brief van Cals: hoewel hij er geen datum of bron bij vermeldt is bij Moquette wel te lezen, dat deze brief de ‘conclusies’ bevat ‘van de discussie’ tussen de ministers over de bevoegdheden van Bot, onder andere ten aanzien van Unctad. En er blijkt ook uit dat Cals’ brief gericht was ‘aan de ministerraad’ van ‘4 februari 1966’, en dat die in deze vergadering ‘werd behandeld en vastgesteld’ (idem p. 374; alweer zonder bron).

Hiermee wordt het terugvallen van Maas op Bots woorden in de Kamer op 12 januari wel dubieus – tenzij hij meende dat er geen wezenlijk verschil was tussen deze woorden en Cals’ voorstellen van 2 februari en het akkoord daarover op 4 februari. Maar dat had hij dan wel even mogen zeggen. Ik vraag mij echter af of deze voorstellen van Cals wel ongeschonden door de ministerraad kwamen! Moquette stelt wel dat Cals’ brief werd ‘vastgesteld’, maar zoals we al in noot 14 zagen: er waren op 21 januari nog flinke meningsverschillen met Biesheuvel. Bovendien blijkt uit hetzelfde notulenfragment dat toen over de coördinatie-taken van Bot nog geen beslissing kon worden genomen omdat noch hij noch Den Uyl aanwezig was (Dierikx et al., red., 2003, p.308). En Bot was opnieuw afwezig op 28 januari (idem, p.309), zodat in de eerstvolgende ministerraad van 4 februari de brief van Cals ongetwijfeld niet zonder verdere discussie gepasseerd kan zijn. (Het tweede ING-boek bevat wel een notulenfragment van deze laatste ministerraad, maar dat gaat over een heel ander onderwerp (idem p. 311-312), terwijl de ING-redactie noch hier, noch in de rest van dit boek iets vermeldt over de op 4 februari, of in een latere vergadering, genomen besluiten over de coördinatieproblematiek.)

Gezien de grote tegenstellingen waarop de heren telkens weer stuitten (er zat geen dame in het kabinet-Cals), lijkt het mij niet uitgesloten dat de door Moquette genoemde ‘vaststelling’ op 4 februari van een andere aard is geweest: meer een *agreement to disagree*, waarbij wellicht op een gegeven moment werd besloten verdere pogingen tot detaillering en formalisering van de coördinatie-afspraken op te geven, en louter *informeel* overeen te komen dat de ministers zouden proberen samen te werken in de geest van de regelingen zoals neergelegd in de brief van Cals (of in een bijlage daarbij) – en bij meningsverschillen daarover een beroep te doen op de ministerraad.

Hoe dan ook, dit is wel een speculatie die de volgende twee dingen kan verklaren: waarom er van regeringswege geen formele mededelingen over deze afspraken naar buiten zijn gebracht (althans geen die ik heb aangetroffen); en waarom Maas besloot alleen Bots toelichtingen in de Tweede Kamer te citeren (wellicht omdat de besluitvorming van 4 februari te veel onduidelijk liet?). Onduidelijk is voorts ook de omschrijving waarmee Engels op de proppen komt: na vermelding van de – als onoverkomelijk aangeduide – problemen het Financiën en EZ, verwijst deze naar een ‘institutionele afspraak’ die er ‘uiteindelijk’ zou zijn gemaakt ‘in de ministerraad’ (Engels 1987, p. 97). Hier ontbreken niet alleen een datum en een bron, maar ook uitleg van wat er onder die afspraak verstaan moest worden. Wel werd de bijna identieke omschrijving: ‘geinstitutionaliseerde afspraak’ al door Bot geïntroduceerd in december 1965 in de Tweede Kamer, kennelijk als een aanduiding van iets waarnaar hij streefde, of waarop hij toen nog hoopte. Het zal echter geen toeval zijn geweest, dat Bot deze uitdrukking in januari 1966, in zijn door Maas uitvoerig geciteerde toelichting in de Kamercommissie, stelselmatig vermeed – hoewel het lid Westerterp (KVP), kennelijk spottend, in zijn vragen aan de minister hem niet minder dan zes keer herinnerde aan deze omschrijving (Tweede Kamer 1966a, respectievelijk p.745 en 744),

De vraag of er een echt eindakkoord is geweest tussen de betreffende ministers, en van welke aard en datum dit was, laat ik verder rusten. Ik zal in de hierna volgende paragrafen de concrete beleidsontwikkeling en de

Tot slot: uiteraard werden de uitkomsten van de strijd over de competenties van Bot geëvalueerd na de stranding van het kabinet-Cals: eerst door DGIS Jan Meijer (in november 1966) en daarna ook door Bot zelf (in februari 1967). Ik zal die, voor zover relevant, samen met de in andere bronnen aangetroffen beoordelingen, bespreken in de slotparagraaf 3.4.

3.2 Het hulpbeleid en de beleidsomgeving in Nederland

1965 was het ‘Jaar van Internationale Samenwerking’, zo had de Algemene Vergadering van de VN in 1963 besloten ter ondersteuning van het feit dat het eerder uitgeroepen ‘Ontwikkelingsdecennium’ in 1965 halverwege zou zijn. Een jaar later zou de VN-SG echter rapporteren dat het halen van de decenniumdoelstellingen twijfelachtig zou worden.

Vergelijkbare zorgen klonken ook in 1965 al op, bijvoorbeeld bij de demonstranten die tijdens de formatie van het kabinet-Cals herinnerden aan de verzaakte verkiezingsbeloften uit 1963 (Kaam 1973, p. 43). Terwijl de belangstelling voor de ontwikkelingsproblematiek en de hulpverlening in deze tijd duidelijk in opmars was, kwamen ook kritische geluiden naar voren. De Telegraaf fulmineerde in juli 1965 bijvoorbeeld tegen de ‘ethische oververhitting’ en de ‘zucht tot geldsmijten die onder de naam “ontwikkelingshulp” het denken van vele politici beheerst’ (ibidem). In diezelfde dagen ontstond in Amsterdam de provobeweging, en in Utrecht de landelijke bundeling van plaatselijke studentenorganisaties in het *Netherlands Students’ Bureau for International Co-operation* (Nesbic; zie Dussen 1966, p.1-2, met de namen van de organisaties op de achterflap).

Ik zal in deze paragraaf echter eerst het financiële kader bespreken van wat de regering-Cals in de periode-Bot ondernam op het terrein van de ontwikkelingshulp. Zoals we hebben gezien was voor Bots voorganger, Diepenhorst, het naar een hoger niveau tillen van het hulptotaal prioriteit geweest. Niet onterecht rekende Bot ook andere aspecten van de problematiek tot de zijne (zoals we verderop zullen zien). Maar bij de mensen in het land bleef de omvang van de hulp de voorname aandachtstrekker. Het is daarom passend om van wal te steken met de financiële perikelen, met name die van de rijksbegroting. Daaraan mankeerde namelijk veel meer dan de buitenwacht kon vermoeden – terwijl de binnenwacht: het parlement, onverantwoord nalatig was.

Voorts is het, aansluitend bij de vorige paragraaf, van belang erop te wijzen dat minister Bot ‘de facto’ bevoegdheid kreeg over een belangrijk deel van de hulpverlening aan ontwikkelingslanden. Die betrof namelijk *alle* op die hulp betrekking hebbende posten op de begroting van BuZa, als zodanig meer dan helft van de totale hulp.¹⁹ Bots formele bevoegdheden veranderden niet, maar feitelijk verkreeg hij hierdoor niet alleen het financiële beheer over een toenemend deel van de BuZa-begroting, maar ook zeggenschap over een groot deel van het BuZa-personeel – en dat zou onder Bots latere opvolgers nog verder toenemen.

Gegeven deze verhoudingen op BuZa was het dan ook een van Bots eerste beleidsdaden mede-indiener te zijn van de in de regeringsverklaring aangekondigde Suppletoire Begroting die op 19 juli 1965 naar het parlement ging.²⁰ Daarmee werden de in 1965 geplande hulpuitslagen alsnog verhoogd met het daar eveneens genoemde bedrag van f. 33 mln. – een stijging van 13 % ten

praktijk van de werkafspraken uit de doeken te doen, zoals ik die aantref in de mij ter beschikking staande gegevens, met waar nuttig terugkoppeling naar het commentaar in deze voetnoot.

¹⁹⁾ Om precies te zijn: 55 procent van het totaal van de hulp in 1965 (berekend uit de bron die ik verderop zal toelichten). Van Dam wees er in een artikel uit 1985 op dat Luns en Bot ‘al in een vroeg stadium’ een werkafpraak maakten waardoor de laatste ‘de facto’ de competentie over deze posten kreeg, en dat dit door het parlement ‘stilzwijgend’ werd aanvaard (Dam 1985, p.1129). Het is echter de vraag of Van Dams tijdsaanduiding niet te beperkt is, want ik leid uit het in noot 14 vermelde antwoord van Cals aan Biesheuvel af dat ook Diepenhorst al zulke bevoegdheden had.

²⁰⁾ Als vermeld in de maandelijkse BuZa-publicatie ‘Internationale Technische Hulp’ (MinBuza 1965c, p.1-3), terwijl de indieningsdatum is ontleend aan Dierikx et al., red., 2003, p.233, noot 5).

opzichte van het oorspronkelijke bedrag – een derde van de toename ging overigens naar Suriname en de Nederlandse Antillen. En het totaal van de *begrote* uitgaven in 1965 werd hierdoor f. 300,1 mln. (zoals uit de verderop te noemen bron zal blijken).

Voordat we verder gaan met deze financiën, moeten echter eerst nog twee andere beleidsdaden worden genoemd die aan deze suppletoire begroting voorafgingen. De eerste was, wat Bot persoonlijk betreft, slechts een administratieve afhandeling: hij ondertekende in juni 1965 een verzoek aan de hoogleraar ontwikkelingseconomie aan de Katholieke Hogeschool Tilburg (inmiddels de ‘Tilburg University’), pater L.H. Janssen sj, om een wetenschappelijk evaluatieonderzoek uit te voeren van de door de regering opgezette hulpprogramma’s. De voorbereiding van deze evaluatie was reeds in 1964 begonnen onder Diepenhorst – blijkbaar op initiatief van DGIS J.Meijer.²¹

De tweede beleidsdaad was de in de zomer van 1965 door het DGIS gepubliceerde voorlichtingsbrochure over ‘Ontwikkelingshulp’, zoals de titel luidde (MinBuza 1965b). Volgens het ‘Ten geleide’ van Bot werd hiermee een ‘eerste proeve’ van een ‘samenvattend overzicht’ geboden van de door de Nederlandse regering en enkele internationale instellingen verrichte inspanningen op dit gebied.²² Blijkbaar omdat het in de eerste plaats op het algemene publiek was gericht, ging dit stuk inhoudelijk veel dieper in op de aard van het ontwikkelingsvraagstuk – ‘één van de grote problemen van deze tijd’, aldus Bot (idem, p. 8). Opvallend is echter dat de kern van deze problematiek nog in hoofdzaak werd gedefinieerd als te wijten aan gebreken in de ontwikkelingslanden zelf: verkeerde gewoonten, gebrekkige kennis, ontbrekende infrastructuur, en onvoldoende instituties gericht op verandering van de samenleving. En dat waren tekorten waarbij de rijke landen een handje zouden kunnen helpen – en daartoe ook bereid waren, zo betoogde de brochure, met verwijzing naar de toespraak van Juliana in 1955: ‘De welvaart der wereld als gemeenschappelijk verantwoordelijkheid’ (idem, p. 13). De industrieel ontwikkelde landen hadden ‘in aller belang tot taak de minder ontwikkelde landen te helpen’ bij het doorbreken van de bij hen bestaande ‘vicieuze cirkel (...), door de noodzakelijke geldmiddelen voor te schieten en door technische hulp te verlenen’ (idem, p. 14). Van enig besef van de voorgeschiedenis, die in grote delen van de Derde Wereld tot vernietiging van eens beschikbare middelen en technieken had geleid, was geen sprake. En dat de dynamiek van het rijke Westen ook in het heden nog veel ontwikkeling-verstorende effecten had, was blijkbaar geen notie waarmee men het publiek wilde lastigvallen.

Van internationale samenhangen en historische medeverantwoordelijkheid van ontwikkelde landen was dan ook alleen in zoverre sprake, dat de regering zei te streven naar ‘internationale coördinatie’ van de hulp en naar ‘integratie’ van dit hulpbeleid ‘in het beleid ten aanzien van de onderscheiden maatschappelijke sectoren in Nederland zelf, zoals wetenschap, research, handel en verkeer. Zij wil hierin de belangen van de ontwikkelingslanden verdisconteren op een zodanige wijze, dat een meer structurele benadering van de ontwikkelingsproblematiek kan worden bereikt’ (idem, p. 45). Maar afgezien van enkele wat vage vervolgzinnen hierover en de passages die aangaven hoe de overheid investeringen van Nederlandse ondernemers in ontwikkelingslanden en de exportbelangen van het bedrijfsleven wilde bevorderen (idem p. 56-57), bevatte de brochure niets over de handel en andere transacties met die landen – en dat was minder dan in de

²¹⁾ Het tweede ING-boek bevat, naast de genoemde brief van Bot aan Janssen, twee van de voorbereidende stukken (respectievelijk de documenten 92, 55 en 60, in Dierikx et al., red., 2003, p. 222-223, 140-141, en 146-149). Omdat het eindrapport van de voor dit onderzoek gevormde werkgroep pas in 1969 gereedkwam, zal ik haar bevindingen behandelen in hoofdstuk 4.

²²⁾ De exacte verschijningsdatum wordt nergens vermeld. Omdat Bots voorwoord aangeeft dat het ‘een momentopname per medio 1965’ betrof (MinBuza 1965b, p. 9), lijkt het mogelijk dat de publicatie plaatsvond voordat de begrotingsstukken voor 1966 verschenen. De aanduiding ‘brochure’, die eveneens in dit voorwoord wordt gebruikt, is wel wat misleidend, gezien het totaal van 90 bladzijden, zeven hoofdstukken en twee bijlagen. Om misverstand te vermijden met de een jaar later verschijnende ‘Nota-Bot’, die meer het karakter van een beleidsnota had, zal ik echter voor deze eerste publicatie het woord ‘brochure’ blijven gebruiken.

nota van Luns uit 1962 over deze kwesties was opgemerkt.

Interessant was echter dat Bot dit verzuim wel al enigszins had goedge maakt – hoewel niet ten overstaan van het grote publiek – bij zijn optreden in de Eerste Kamer op 21 juli 1965 (waarschijnlijk zijn eerste ontmoeting met het parlement als minister z.p.). Daar had hij, voorafgaand aan het door Maas weergegeven citaat van Bots Britse collega, Barbara Castle, uitvoeriger stilgestaan bij wat hij verstond onder een ‘structuurbeleid op ontwikkelingsgebied’: ‘Dit houdt in dat wij bij het bepalen van het beleid in de verschillende nationale sectoren van meet af aan het belang van de ontwikkelingslanden verdisconteren; *het welvaartstekort elders moet bij ons denken en handelen ten behoeve van het eigen welzijn een voortdurende preoccupatie zijn*’ (Eerste Kamer 1965, p. 850; cursivering toegevoegd). Volgens hem ging het om een ‘onontkoombare groep van maatregelen, die genomen moeten worden om de minder-ontwikkelde landen een kans te bieden zich redelijk in de toekomst te ontplooien.’ En Bot werkte dit ook uit voor de vaderlandse en in EEG-verband gevoerde handelspolitiek, waar hij sprak van ‘de noodzaak om de minder ontwikkelde landen ruimer toegang te geven tot de expanderende markten in ons deel van de wereld, en hun meer zekerheid te geven voor een stabiel inkomen uit hun eigen grondstoffenexport.’ Nadrukkelijk betogend dat het ontwikkelingsbeleid en de handelspolitiek niet langer als door waterdichte schotten gescheiden mogen blijven, onderstreepte Bot ook dat dit alles uiteraard niet zonder nauwe samenwerking met de andere ministers zou plaatsvinden (idem, p. 850-851) – maar of hij bij deze gelegenheid ook al mede namens die collega’s sprak, valt op grond van wat we in de voorgaande paragraaf hebben gezien te betwijfelen.

Ter afronding van deze ‘zomerinitiatieven’ van Bot noem ik nog even dat hij, daags na zijn optreden in de Eerste Kamer, deelnam aan de ministeriële bijeenkomst van de DAC in Parijs, op 22 en 23 juli 1965. Uiteraard meldde hij daar met enige trots dat Nederland nog in het lopende begrotingsjaar de hulp zou uitbreiden, maar ook dat er voor 1966 een ‘belangrijk hoger bedrag’ zal worden voorgesteld aan het parlement. Ook daar benadrukte hij de ‘centrale uitdaging voor de gehele wereld’ die uitging van ‘het ontwikkelingsprobleem als een menselijk en politiek vraagstuk.’ Ook riep hij de andere ministers op om bij het regelmatige OESO-overleg over economische en handelsaangelegenheden ‘meer rekening’ te houden met de ‘verwevenheid van de verschillende aspecten’ van dit ontwikkelingsvraagstuk (MinBuza 1965c, p.17).

Verderop in deze en in de volgende paragraaf zal ik nagaan of deze vroege wilsuitingen van de nieuwe minister z.p. werkelijk iets te betekenen zouden krijgen.

Een eigen begrotingsnota voor het hulpbeleid als geheel

Minister Bot was in zijn eerste vijf maanden dus duidelijk begonnen met het nader verkennen, en waar mogelijk oprekken, van de niet al te duidelijke grenzen van zijn taak. Bij het begin van het nieuwe parlementaire jaar volgde op prinsjesdag 1965 zijn volgende stap.

Het betrof de eerste begroting van het kabinet-Cals. De Memorie van Toelichting (hierna: MvT) bij de begroting van BuZa, hoewel die door zowel Luns als Bot was ondertekend, zag er wat de ontwikkelingshulp betreft nogal kaal uit – en bood ook zo goed als niets over de bovengenoemde structurele dimensie van de taak en de daarmee samenhangende onderwerpen (Min-Buza 1965d).

Bots volgende stap was echter nieuw: tegelijk met de BuZa-MvT legde hij een, wat hij omschreef als, ‘Nota betreffende de Nederlandse ontwikkelingshulp 1966’ voor aan het parlement – die alleen door hem was ondertekend (MinBuza 1965e).²³ Deze begrotingsnota gaf, méér dan

²³) ‘Nota’ is de omschrijving die op het officiële stuk staat, en die ook enkele keren in Bots begeleidende brief aan de Tweede Kamer voorkomt. In zijn latere evaluatie van zijn rol en plaats in het kabinet noemde Bot dit stuk echter een ‘begrotingsnota’ (Dierikx et al., red., 2003, p.495). En dat was een veel betere term dan het woord ‘nota’ alleen, want de inhoud betrof in hoofdzaak inderdaad alleen begrotingsaspecten van de hulpverlening. Ik zal daarom deze term ‘begrotingsnota’ hier overnemen en daarmee steeds verwijzen naar de stukken die Bot op

het in 1964 en '65 in de Miljoenennota van Financiën opgenomen overzicht van de hulp, inzage in het totaal van de ontwikkelingshulp van de regering. Door de verschillende op die hulp betrekking hebbende uitgaven in de begrotingen van andere ministeries samen te voegen met de uitgaven daaraan op de BuZa-begroting, ontstond een beeld van het beleidsgeheel waarover de minister z.p. tegenover het parlement politiek verantwoordelijk was.²⁴

In de begrotingsnota voor 1966 stonden deze uitgaven in tabelvorm, onderverdeeld in 24 posten: naast de omschrijving voor elke post werden de daarvoor begrote bedragen opgenomen in twee aparte kolommen: een voor de bedragen die in het voorgaande jaar, 1965, waren begroot;²⁵ en de tweede voor de bedragen die voor het nieuwe begrotingsjaar, 1966, werden begroot. Naast beide begrotingskolommen stond in een derde kolom vermeld uit welke begrotingshoofdstukken (departementen) de verschillende bedragen afkomstig waren. Op de pagina's die volgden werden de verschillende bedragen per post nader toegelicht (MinBuza 1965e, p. 4-7), gevolgd door een sectie met informatie over de garantiestellingen door de staat en zes bijlagen met informatie over aparte projecten en speciale activiteiten (idem p. 7-11). Voorafgaand aan dit alles verstrekten Bot in zijn begeleidende brief enige globale toelichting op het in beide jaren gevoerde en te voeren beleid; ook besprak hij daarin enkele actuele ontwikkelingen.

Op diverse van deze toelichtingen zal ik verderop in deze paragraaf dieper ingaan. Maar eerst sta ik even stil bij de toename van het totaal van de hulp in 1966 en de Nederlandse discussie daarover.

Zoals reeds vermeld, had in het jaar dat het kabinet-Cals aantrad, 1965, de overheidshulp het totaal van f. 300,1 mln. bereikt (inclusief twee eerdere verhogingen). Dit totaal werd in de begrotingsnota van dit jaar verder verhoogd tot f. 410,2 mln. in 1966 (MinBuza 1965e, p. 3, met informatie over de eerdere verhogingen in noot 2). Dat lijkt een indrukwekkende stijging – ruim één derde (f. 110,1 mln.) meer. In werkelijkheid was dat echter minder imponerend dan het leek: bijna de helft van deze stijging ontstond namelijk alleen als gevolg van *een andere wijze van financieren* van de leningen die via een consortium of een consultatieve groep (hierna: C&CG) aan ontwikkelingslanden werden verstrekt. De wijziging bestond eruit, dat de gelden die tot en met 1965 voor deze leningen door een bemiddelende instantie werden opgenomen op de Nederlandse kapitaalmarkt en vervolgens, onder garantie van de overheid, door deze instelling werden doorgeleend aan ontwikkelingslanden waarvoor Nederland deelnam aan daarvoor opgerichte C of CG. Met ingang van 1966 veranderde alleen het eerste deel van deze procedure: de voorheen uit de kapitaalmarkt gehaalde middelen werden voortaan van de overheid verkregen, zodat die vanaf dit moment door deze uit de schatkist werden gefinancierd.²⁶ Deze overgang van kapitaal-

prinsjesdag van zowel 1965 als '66 aan de begrotingsstukken toevoegde (dat van 1966 noemde hij zelf overigens 'een overzicht van...'). Met het woord 'begrotingsnota' kan ook het misverstand worden vermeden dat de ING-redactie overkwam in haar voetnoot over dit stuk uit 1965: daarin noemde zij voor de 'tekst' van dit stuk ook haar website; maar die site bevatte niet Bots 'begrotingsnota', maar een 'nota' die pas een klein jaar later het licht zag – de reeds in noot 22 genoemde 'Nota-Bot' (Dierikx et al., red., 2003, p. 302, noot 8).

²⁴) Ik zal het in deze begrotingsnota's geboden overzicht van het geheel van de overheidshulp af en toe ook aanduiden als de 'ontwikkelingsbegroting' van de overheid, hoewel er officieel geen hoofdstuk bestaat in de rijksbegroting dat deze naam draagt (formeel was dit overzicht een 'extra-comptabele staat', net als het in de voorgaande jaren in de Miljoenennota opgenomen overzicht). Minister z.p. Bot bezat, net als zijn latere opvolg(st)ers, ook geen eigen ministerie. Desondanks zal ik de op BuZa werkende ambtenaren voor dit beleids-onderdeel, gezien de eerder vermelde werkafspraak met Luns, vaak aanduiden als 'zijn' staf.

²⁵) Het is uit deze kolom dat ik in noot 19 hierboven het daar genoemde BuZa-aandeel in 1965 heb berekend.

²⁶) De bemiddelende instantie bleef wel in functie. Dit was aanvankelijk de *Nationale Investeringsbank NV*, de naam die de bekende, sinds 1945 opererende, Herstelbank in 1963 kreeg. Deze NIB kreeg van Financiën de neventaak om namens de overheid leningen te plaatsen op de kapitaalmarkt en die door te lenen aan C&CG-landen waarmee Nederland samenwerkte. De leningsovereenkomsten met de regeringen van deze landen werden door de NIB afgesloten, die daarna gedurende de hele looptijd van de lening optrad als ontvanger van de jaarlijkse rentebetalingen en de, meestal later beginnende, aflossingen door de leningontvangende landen. Deze uitbestede overheidstaak werd in 1965 overgenomen door de in dat jaar speciaal hiervoor opgerichte dochter van de NIB: de *Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden* (NIO). (De ING-redactie maakt in haar

marktfinanciering naar schatkistfinanciering had tot gevolg dat, terwijl voorheen voor deze leningen geen uitgaven op de rijksbegroting werden geboekt (omdat de middelen daarvoor afkomstig waren uit de kapitaalmarkt), er vanaf 1966, toen de staat ze ging financieren, wèl overheidsuitgaven moesten worden begroot. Dat gebeurde in de begroting van Financiën dat voor deze leningenverstrekking de beleidsverantwoordelijkheid droeg – ook voorheen al toen er voor de C& CG-leningen nog geen bedrag op zijn begroting stond.²⁷

In 1965, toen werd besloten per 1966 over te gaan op schatkistfinanciering van nieuwe C& CG-leningen, werd tevens besloten het totaal van deze leningen met 10 procent te verhogen; het voorgenomen leningenbedrag ging daardoor van f. 50 mln. naar f. 55 mln. Terwijl het equivalent van dit eerste bedrag voorheen, toen het nog uit de kapitaalmarkt werd gefinancierd, niet op de begroting van Financiën voorkwam, werd die begroting in 1966 – uitsluitend ten gevolge van de gewijzigde financieringswijze – ineens met f. 55 mln. verhoogd. Hoewel het bedrag van de leningen slechts met f. 5 mln. werd uitgebreid, ging door deze wijziging het totaal van de ontwikkelingshulp van de overheid wèl met f. 55 mln. omhoog!²⁸ En dat was, op een haar na, de helft van de stijging van het hulptotaal, dat in 1966 van f. 300,1 naar f. 410,2 mln. ging.

Schijnconstructies

Er was echter ook nog een andere uitgavenpost van Financiën die als gevolg van deze wijziging in de financieringswijze veranderde, maar die liep in tegenovergestelde richting. De rente op de kapitaalmarkt waartegen de benodigde middelen voorheen moesten worden aangetrokken, was in 1964 dusdanig gaan stijgen, dat het kabinet-Marijnen besloot de rente op de leningen aan C&CG landen te verlagen met een *rentesubsidie* (zie het voorstel van Witteveen, d.d. 27 augustus 1964, in Dierikx et al., red., 2003, p. 103-105). Deze subsidie zou de NIB/NIO in staat stellen de rentetarieven die aan de lenende ontwikkelingslanden in rekening werden gebracht naar een draaglijker niveau te verlagen. Deze rentesubsidie kwam, anders dan de leenbedragen zelf, in 1965 wèl ten laste van de rijksbegroting (f. 17,0 mln. in '65). Maar omdat vanaf 1966 de kapitaalmarktfinanciering van nieuwe C&CG-leningen verviel en de gelden daarvoor voortaan uit de schatkist zouden komen, verviel in dit jaar ook de niet meer benodigde rentesubsidie.²⁹

Terzijde, maar van belang voor de toekomstige discussies over het probleem van de rente-

toelichting op deze NIO echter twee cruciale fouten: het gaat niet om 'schenkingsovereenkomsten', zoals zij schrijft, maar om leningsovereenkomsten; en de middelen daarvoor waren niet allemaal 'van de Nederlandse overheid' afkomstig, maar alleen vanaf 1966, toen werd begonnen met de schatkistfinanciering van deze leningen aan C&CG-landen – Dierikx et al., red., 2003, p. 463, noot 7.)

²⁷⁾ Voor de overheidsgaranties op deze leningen, die nodig waren omdat het vóór 1966 om particuliere middelen ging, behoefden tot en met 1965 alleen jaarlijks een reservering te worden genoteerd, een bepaald maximum bedrag dat in Bots begrotingsnota alleen als een PM-post onderaan het hulpoverzicht werd vermeld. Dit garantiëbedrag drukte als zodanig nog niet op de rijksbegroting, omdat op dat moment nog niet vaststond of het in de toekomst werkelijk tot uitgaven van de overheid zou leiden; dit zou pas gebeuren *indien* en zodra een ontvangend ontwikkelingsland niet aan zijn rente- en aflossingsverplichtingen kan voldoen, en de Nederlandse overheid geroepen wordt voor de oorspronkelijke kapitaalverstrekkers in de boeg te springen.

²⁸⁾ Ook de Koninkrijksbegroting ging in verband met 'extra hulp aan Suriname' omhoog omdat leningen die voorheen op de kapitaalmarkt werden opgenomen met ingang van 1966 eveneens uit de schatkist zouden komen, zo meldt Bots brief bij deze begrotingsnota (MinBuza 1965e, p. 2). Omdat bij deze schatkistovername echter geen bedrag wordt genoemd zal ik deze hier verder buiten beschouwing moeten laten.

²⁹⁾ Het nieuwe bedrag voor rentesubsidies op de begroting van 1966 verviel toen weliswaar niet volledig – het daalde alleen van f. 17 naar f. 2 mln. –, maar dat was omdat aan enkele Latijns-Amerikaanse landen nog wel nieuwe kapitaalmarktleningen werden verstrekt, die waren gebaseerd op de in het verleden met deze landen afgesloten contracten, terwijl daarnaast ook op de in het verleden op deze wijze gefinancierde C&CG-leningen nog gedurende de rest van hun looptijd rentesubsidies moesten worden vergoed aan de NIO (MinBuza 1965e, p.3 en 6-7). Het fenomeen van de rentesubsidies, die later jaarlijks cumulatief tot steeds hogere bedragen zouden gaan oplopen – omdat de ermee gesubsidieerde ontwikkelingsleningen zeer lange looptijden kenden –, zullen we die in de komende hoofdstukken nog vele malen te bespreken krijgen.

subsidies: dat deze subsidies op nieuwe leningen aan ontwikkelingslanden vanaf 1966 vervielen, wil niet zeggen dat zij vervielen als kostenpost voor de overheid.³⁰ Het op dit punt enige verschil tussen schatkistleningen en (gesubsidieerde) kapitaalmarktleningen is dat bij de laatste een deel van de rentekosten zichtbaar wordt, omdat het subsidiedeel door Financiën moet worden vergoed aan de NIO – die op termijn gezien meer rente betaalt voor de opgenomen leningen dan zij terugontvangt van de lenende landen. Bij leningen uit de schatkist komt echter het nadelige verschil tussen betaalde en ontvangen rente van ontwikkelingsleningen nergens als een aparte post op de rijksbegroting tot uiting. Daar staat echter wel tegenover dat dit verschil tussen te betalen en te ontvangen rente bij de overheid iets kleiner is dan bij de NIO – omdat Financiën op de kapitaalmarkt minder rente betaalt dan de NIO, ook als deze laatste namens de overheid handelt (de NAR schatte dit verschil op ‘circa 0,25 %’ – NAR 1986, p. 44).

Verder rest nog de vraag waarom in 1965 werd besloten om per 1966 over te gaan op financiering van deze leningen uit de schatkist. Was dit omdat de oorspronkelijke redenen om ontwikkelingslanden rechtstreeks toegang te verlenen tot de Nederlandse kapitaalmarkt niet meer golden? Voor een deel wel, maar dit was niet de belangrijkste reden waarom in een eerder stadium tot kapitaalmarktfinanciering was overgegaan.³¹ De drie redenen die de begrotingsnota van 1965 opgaf om in 1966 op te houden met de kapitaalmarktfinanciering waren geen van drieën erg overtuigend. En het beste motief om tot schatkistfinanciering over te gaan stond er niet eens bij.³² Men kan zich daarom afvragen of deze overgang niet mede werd ingegeven door de wens het totaal van de

³⁰) Ook de uit de schatkist gefinancierde leningen worden immers, indirect, (mee)gefinancierd uit de kapitaalmarkt – namelijk voor zover er een financieringstekort is bij de overheid; de minister van Financiën is dan genoodzaakt de staatsinkomsten aan te vullen met leningen op de kapitaalmarkt. De rentelast daarvan staat als jaarlijks terugkerende uitgavepost op de begroting van Financiën, en die post wordt uiteraard hoger als bij ontwikkelingsleningen de rente die deze landen betalen lager is dan wat Financiën ervoor kwijt is op de kapitaalmarkt.

³¹) De meest waarschijnlijke reden om destijds tot kapitaalmarktfinanciering over te gaan was omdat de daarmee te financieren uitgaven dan niet meetellen in het totaal van de overheidsuitgaven, zodat het (potentiële) financieringstekort van de overheid daardoor kleiner wordt – iets wat overigens zelden werd toegegeven (ik kom er in het volgende hoofdstuk uitgebreider op terug). Wat ook weleens werd gezegd was, dat het voor ontwikkelingslanden aantrekkelijk zou zijn om voor (een deel van) hun financieringsbehoefte een zelfstandig beroep te kunnen doen op de kapitaalmarkten van de ontwikkelde landen. De Nederlandse kapitaalmarkt kwam daarvoor in het verleden wel in aanmerking, omdat er een tijdlang lagere rentetarieven heersten dan in andere industrielanden. Maar toen er in de jaren 1960-'62 werd gediscussieerd over de deelname aan het India-consortium, het eerste voorbeeld van een CG&C-lening voor Nederland, heb ik dit argument niet aangetroffen – althans niet in de vele documenten die het tweede ING-boek wijdt aan deze discussie. Aan het eind daarvan werd, blijkbaar zonder veel meningsverschil, besloten de betreffende leningen aan India via de kapitaalmarkt te financieren en het beheer daarvan op te dragen aan de Herstelbank (sinds 1963 de NIB, zoals we in noot 26 zagen). Van een zelfstandig beroep op de kapitaalmarkt was dus geen sprake. En deze NIB, zoals we in die noot eveneens zagen, richtte in 1965 haar nieuwe, speciaal op ontwikkelingslanden gerichte, NIO-dochter op – wat dus ook geen reden leek om in 1966 niet door te gaan met deze financieringsvorm.

³²) De redenen die de begrotingsnota noemde voor de overgang naar schatkistfinanciering, waren achtereenvolgens:

1. Om de leningsvoorwaarden te kunnen verzachten, gegeven de stijgende kapitaalmarktrente.

2. Omdat andere donorlanden dit ook deden, zoals aanbevolen door de DAC.

3. En omdat ook het parlement van de Raad van Europa daarvoor had gepleit (MinBuza 1965e, p. 2).

De eerstgenoemde reden kan niet van groot belang zijn geweest, omdat de kosten voor ontwikkelingslanden ook hadden kunnen worden verlaagd door de rentesubsidie (die er reeds bij verstrekt werd vanwege de inmiddels gestegen rentekosten in Nederland) verder te verhogen, zonder de financieringswijze te veranderen. En de twee andere redenen wogen evenmin zwaar – zoals in 1968 zou blijken, toen de kapitaalmarktfinanciering weer opnieuw werd ingevoerd (zoals we in het volgende hoofdstuk zullen zien).

Een betere, en in elk geval meer principiële, reden om tot schatkistfinanciering van leningen over te gaan werd in 1986 door de NAR aangehaald uit een rapport van de gezaghebbende *Studiegroep begrotingsruimte* uit 1983: Uitgaven van de overheid horen in principe *alle* in de rijksbegroting te worden gepresenteerd en verantwoord; financiering uit de kapitaalmarkt brengt een deel van deze uitgaven ‘buiten het beeld dat normaal wordt gepresenteerd van de collectieve uitgaven, zonder dat het zich daarvan wezenlijk onderscheidt’ (NAR 1986, p. 44). Er werden in dit NAR-advies praktijken aan de kaak gesteld en afgekeurd die in dit boek nog veelvuldig aan de orde zullen komen.

ontwikkelingshulp zo hoog mogelijk op te voeren, ook als een deel van deze verhoging slechts schijn was – want: alleen boekhoudkundig en louter het gevolg van de veranderde financieringswijze. Zoals eerder gezegd, bestond de helft van de hulpverhoging in 1966 (iets meer dan f. 110 mln.) uit het gestegen begrotingsbedrag voor C&CG-leningen (f. 55 mln.), terwijl het nieuwe leningenbedrag slechts met f. 5 mln. was verhoogd (zie MinBuza 1965e, p. 6). Het verschil (f. 50 mln.) was fictie – een stijging die de C&CG-landen geen cent extra opleverde en de Nederlandse economie geen cent méér kostte. Bovendien zou per saldo de rentelast van de overheid ietsje minder hoog worden, omdat Financiën goedkoper op de kapitaalmarkt terecht kan dan de NIO.

Kortom, politieke winst door het hogere hulpbedrag, en ook nog een klein voordeeltje voor de overheid – geen slechte beleidswijziging, ook als die wellicht niet om deze reden werd ingevoerd.³³

Was daar iets op tegen? In principe niet, mits dit slechts schijnbaar hogere bedrag op zichzelf niet schadelijk is voor de omvang of effectiviteit van de hulp (bijvoorbeeld, omdat het andere, wél reële, bijdragen aan het ontwikkelingseffect zou verdringen), èn mits het feit van de schijn en de (vermoedelijke) omvang daarvan netjes wordt gerapporteerd. Van verdringing kon echter in 1966 nog geen sprake zijn (omdat er nog geen vastgelegde norm was voor de hoogte van de hulp). Maar de toelichting in de begrotingsnota van 1965 was zo duister dat alleen lezers met de nodige achtergrondkennis konden bevroeden dat er een fictieve component zat in het nieuwe begrotingstotaal (en die lezers stonden ook in de Tweede Kamer niet op).³⁴

Tot slot, eveneens ter voorbereiding van latere beschouwingen: er zaten in de begroting voor 1966 nog veel meer – geheel of gedeeltelijke – schijnbedragen (ik noem nu alleen twee algemene vormen van schijn; andere voorbeelden volgen verderop in deze paragraaf). Het opnemen van leningsbedragen in de rijksbegroting is eveneens een vorm van overbelasting van die begroting: die bedragen worden weliswaar in het jaar dat de lening wordt verstrekt overgedragen aan het lenende land; maar vanaf jaar 2 wordt er wel rente op ontvangen door de kapitaalverstrekkers, en na verloop van tijd komen ook jaarlijks aflossingsbedragen retour. Deze re-tourstroom van rente- en aflossingsontvangsten wordt in de rijksbegroting, die jaarlijks alleen op kasbasis wordt opgesteld en alleen de uitgaven omvat, op geen enkele manier verrekend met de uitgaande leningenstroom. Hoewel leningen natuurlijk geen schenkingen zijn, worden zij in de rijksbegroting toch op precies dezelfde wijze en uitsluitend als uitgaven geboekt.³⁵

³³) Het politieke voordeel lijkt overigens wél een rol te hebben gespeeld: zie de discussie over een eerdere conceptversie van de begrotingsnota in de ministerraad van 23 juli 1965 – met name Vondelings derde alternatief voor het boeken van de rentesubsidies dat tot een hoger hulpbedrag leidt en dat uiteindelijk de basis van de huidige versie van de nota schijnt te zijn geworden, en Cals' tevredenheid daarover aan het eind (Dierikx et al., red., 2003, p.243 en 244).

³⁴) Wel had de rol of tenminste de plaats van de NIO als bemiddelende instantie voor leningen aan ontwikkelingslanden heroverwogen kunnen worden. Zij werd in 1965 (toen werd overgegaan tot schatkistfinanciering) in haar oorspronkelijke rol gehandhaafd – hoewel zij het grootste deel van haar middelen voor nieuwe leningen voortaan rechtstreek van de overheid zou ontvangen, en nog maar voor een klein, en in de toekomst afnemend, deel van de kapitaalmarkt zou betrekken. (Het feit dat de NIO in deze positie werd gehandhaafd werd overigens niet in Bots begrotingsnota vermeld, maar wél in de eerder genoemde voorlichtingsbrochure, zij het zonder toelichting van de reden daarvoor (MinBuza 1965b, p.53).) Misschien was het wel praktisch de inmiddels erva-ren NIO in deze rol te handhaven. Maar dat zou niet hebben moeten betekenen dat zij per se onder het toezicht van Financiën moest blijven staan. Financiën wilde daar echter niet van af. Overdracht van de verantwoordelijkheid voor deze leningen naar de BuZa-begroting werd dus niet overwogen, en door BuZa blijkbaar ook niet opgeëist – hoewel een plaatsing van de speciaal voor ontwikkelingslanden opgetuigde NIO onder de politiek verantwoordelijke ontwikkelingsminister zeer voor de hand zou hebben gelegen.

³⁵) Dit verschil zou in principe op twee manieren kunnen worden opgelost: het leenbedrag eenmalig verminderen met de contante waarde van de toekomstige aflossingen en rente-ontvangsten, of de toekomstige aflossingen en rentes telkens in het jaar van (terug)betaling boeken als een ontvangst. Tegen de eerste methode verzet zich het principe dat de rijksbegroting op 'kasbasis' wordt opgesteld en alleen de uitgaven in beeld brengt. Tegen de tweede methode is niet zo veel bezwaar – en er zou zelfs aan toegevoegd kunnen worden dat (terug)betaalde aflossingen en rentes weer beschikbaar moeten komen voor hulp aan (dezelfde of andere) ontwikkelingslanden.

Daarnaast veroorzaken natuurlijk ook begrotingsbedragen die welbewust hoger worden opgevoerd dan reëel is uit te geven in het begrotingsjaar, een schijnverhoging van de hulp in dat jaar. Wat 'reëel' is weliswaar niet altijd eenvoudig in te schatten – onder andere omdat de raming minstens vijf maanden vóór de aanvang van het begrotingsjaar moet worden opgesteld, zoals in Den Haag de procedure is – hoewel zelfs gedurende een groot deel van het begrotingsjaar zelf vaak nog niet bekend is wat er op 31 december precies zal zijn uitgegeven.

En, zoals we verderop nog zullen zien, er blijken ook bedragen te worden begroot waarvan niet eens de verwachting bestaat dat zij al in het begrotingsjaar werkelijk zullen worden uitgegeven. En dat is geen wellicht moeilijk te vermijden ramingsfout meer, maar een valse voorstelling van zaken.

Hoofdcomponenten van de ontwikkelingsbegroting

Een van de hoofdcomponenten van de Nederlandse ontwikkelingshulp in 1965 en '66 was de hulp aan Suriname en de Nederlandse Antillen: 26 procent van het totaal en in de nieuwe begroting licht gedaald tot 25 procent (beide berekend op basis van MinBuza 1965e, p.3). Het was tevens de minst toegelichte component in deze begrotingsnota. Uiteraard stonden de verdere de-tails in de begroting en de MvT van de viceminister-president (Biesheuvel), belast met de koninkrijksrelaties. Maar waarom mocht er geen snipper van die informatie, of een samenvatting, in Bots nota worden vermeld? Moest nog altijd worden gerespecteerd, dat het beleid ten aanzien van deze twee rijkssdelen op geen enkele wijze vermengd of vergeleken mocht worden met dat ten aanzien van andere ontwikkelingslanden? Inderdaad, Suriname en de Antillen wensten dit principieel niet. Hun verzet was echter weinig zinvol. Immers, zonder het eigen karakter van de koninkrijksrelatie te ontkennen, er waren zó veel problemen en omstandigheden identiek met die in andere ontwikkelingslanden, of ten minste zodanig vergelijkbaar, dat enige coördinatie en een regelmatige uitwisseling van ervaringen en kennis vruchtbaar en gepast zouden zijn geweest. Het mocht echter niet – uiteraard uitgezonderd bij het overleg in de ministerraad.³⁶ Wat dit betreft stootte Bots poging tot integratie van de hulpverlening dus op onoverkomelijke grenzen.

De andere twee hoofdcomponenten betroffen de hulp aan andere ontwikkelingslanden, inclusief de in verband daarmee noodzakelijke uitgaven in Nederland. De tweede component omvatte de multilaterale uitgaven via internationale organisaties (VN, OESO, EEG), onderverdeeld in twee subcategorieën: krachtens verdragsverplichtingen en vrijwillige bijdragen. Hun aandeel daalde in 1966 fors, namelijk naar 32 procent, terwijl het in 1965 nog op 48 procent had gestaan (eveneens op basis van MinBuza 1965e, p. 3). De voornaamste oorzaak van deze daling lag bij het door Nederland geïnitieerde *VN West Irian Fonds* – waarvoor in 1965 nog f. 36,2 mln. was begroot (bijna een kwart van de multilaterale component). Dit is echter een van de onderwerpen waarop ik hieronder apart terug zal komen.

De derde component werd in de begrotingsnota omschreven als die van de 'bilaterale programma's.' Maar dit is slechts een gedeeltelijk correcte aanduiding van een verzameling min of meer zuiver bilaterale hulpprogramma's en een aantal *overige uitgaven*. De eerste subcomponent – zie ook de in het vorige hoofdstuk besproken pleidooien voor meer bilaterale hulp – zal ik verderop bespreken als ook de volgende begroting van het kabinet-Cals erbij kan worden betrokken. Over de beter als 'overige' aan te duiden tweede subcomponent moeten we het echter

Als dat wordt gedaan komt ook het verrekeningsprobleem van toekomstige schuldkwijtscheldingen, dat in latere perioden zal ontstaan, er anders uit te zien.

³⁶⁾ En daar was Biesheuvel bijna altijd aan het vergelijken, zoals tijdens de reeds genoemde ministerraad van 23 juli 1965, waar hij eraan herinnerde dat in de laatste suppletoire begroting het aandeel van de West nog een derde was geweest, en nu in de begroting voor '66 maar 25 procent. Hij accepteerde dit alleen 'als voor 1967 het percentage open wordt gelaten' (Dierikx et al., red., 2003, p.242).

hier even hebben.

Vier van de posten in de derde component betreffen namelijk uitgaven die *alleen in Nederland* plaatsvinden. Allereerst zijn dat het eerder genoemde Evaluatie-onderzoek van de Nederlandse overheidshulp – dat was opgedragen aan Nederlandse onderzoeksinstituten – en de hierboven genoemde rentesubsidies – die louter bestaan uit vergoedingen aan de NIB/NIO voor de lagere rente die deze aan ontwikkelingslanden in rekening brengt; bij deze laatste is dus wel sprake van een relatie met bilaterale hulp, maar van geen van deze twee posten ging één cent de grens over. En dit gebeurde ook niet – zij het misschien met kleine uitzonderingen – bij de twee andere posten: ‘Instituten en cursussen’ en ‘Research ten behoeve ontwikkelingslanden.’

Over de instituten en cursussen – alle in Nederland gevestigd en door deze instituten gegeven – bevat bijlage V bij de begrotingsnota een lijstje (MinBuza 1965e, p.11). Daaruit en uit de toelichting bij de begrotingspost (idem p. 6) is op te maken dat het om onderwijsactiviteiten en algemenere voorlichting over de ontwikkelingsproblematiek in Nederland ging: naast studenten uit ontwikkelingslanden en uit andere landen namen daaraan ook Nederlandse studenten en algemener publiek deel. Dat zal de (niet vermelde) reden zijn dat, zoals uit het lijstje blijkt, van al deze instituten slechts een bepaald percentage van hun exploitatietekort aan ontwikkelingshulp werd toegerekend (variërend tussen 50 en 85 procent).

Van de vierde post ‘research ...’ bleek daarentegen nog weinig of niets bekend te zijn. En reeds bestaande activiteiten leek de post evenmin te betreffen: er werd althans alleen een probleem geformuleerd – hoe kennis en technologie uit het Westen kan worden aangepast aan behoeften en mogelijkheden van ontwikkelingslanden? –, waar onderzoek naar moest worden gedaan. Wie of wat bleef echter ongenoemd. Omdat daarop lijkend onderzoek van internationale instellingen werd vermeld in de multilaterale component, is misschien aan te nemen dat het bij deze post alleen om onderzoek in Nederland ging (vier van de zes in de bijlage bij de vorige post genoemde instituten bewogen zich overigens ook op dit onderzoeksterrein).

Ik zet deze vier begrotingsposten even apart, niet alleen omdat zij uitgaven in Nederland betreffen. Anders dan de gebonden hulpverlening, die eveneens (geheel of grotendeels) in Nederland wordt besteed – maar waar dan wel een uit die hulp betaalde stroom van goederen of diensten tegenover staat, inclusief de kennis die in andere vorm wordt overgedragen aan een of meer ontwikkelingslanden –, staan bij deze vier posten weinig of geen overdrachten aan het buitenland tegenover de besteding van het geld in Nederland – dit laatste althans niet in rechtstreekse zin: de bijdragen aan ontwikkeling in de Derde Wereld zijn bij elk van deze posten geheel of in hoge mate alleen *indirect*. Afgezien van de directe kennisconsumenten uit ontwikkelingslanden die gespecialiseerde scholing ontvangen in een van de instituten en cursussen in Nederland, of die als onderzoeker participeren in onderzoek vanuit Nederland, kunnen de andere uitgaven bij deze vier posten slechts indirect bijdragen aan verbeterde ontwikkelingskansen van en in arme landen.

Natuurlijk, deze indirectheid maakt deze bijdragen niet per se minder nuttig, of zelfs ongewenst. In tegendeel, sommige kunnen zelfs essentieel zijn, of meer betekenis hebben dan menige directe bijdrage – bijvoorbeeld omdat bepaalde kennis of andere bijzondere diensten en goederen nu eenmaal niet op een betere manier beschikbaar kunnen worden gesteld. Hoewel er tussen de genoemde vier posten grote verschillen waren, en bij de laatste zelfs nog weinig bekend was over het hoe en wat van de bijdrage, kon bij geen van deze posten worden beweerd dat zij géén of een te geringe bijdrage aan het ontwikkelingsproces leverden.

In concreto: onderzoek naar aanpassingsmogelijkheden van bestaande kennis en technologie was zonder twijfel relevant voor betere toepasbaarheid in arme landen; evaluatie van de hulpprogramma’s van de overheid kon fouten aan het licht brengen en noodzakelijke bijsturing bevorderen; aan het gespecialiseerde onderwijs dat enkele instituten destijds gaven was zonder twijfel dringend behoefte, terwijl andere cursussen meer algemene kennis verschaften die instemming met en deelname in de hulpverlening van het Nederlandse volk vergrootten; en de rentesubsidies,

die NIB/NIO in staat stelden de rentekosten van lenende landen te verlagen, stonden waarschijnlijk wel bovenaan – qua economisch nut op kortere termijn.

Stilstaan bij het (deels potentiële) belang van deze in hoofdzaak indirecte bijdragen aan ontwikkeling geeft echter aanleiding een opmerkelijke omissie in Bots begrotingsnota te signaleren; een andere, minstens zo belangrijke, bijdrage van indirecte aard bleef namelijk geheel onvermeld: de post ‘apparaatskosten’, de verzamelnaam die er in latere jaren aan werd gegeven. Wel moet hier de kanttekening worden gemaakt, dat zulke (overhead)kosten voor een deel alleen ‘niet expliciet’ werden omschreven. Bekend was bijvoorbeeld dat het bedrag voor rentesubsidies tevens een tegemoetkoming in de exploitatiekosten van NIB-NIO bevatte; en dat was bij sommige andere uitgaven – ook die in andere componenten – evenmin uitgesloten (bij voorbeeld in de vorm van een niet vermelde opslag voor personeels- en administratiekosten).³⁷

Het was misschien wel merkwaardig dat zulke apparaatskosten in 1965 en ’66 nog niet, of alleen impliciet, werd meegeteld bij de ontwikkelingsgelden.³⁸ Door ze weg te laten, of ze wellicht gedeeltelijk te verbergen in niet geëxpliciteerde toeslagen, wilde men misschien ruimhartigheid suggereren – alsof men deze kosten, door niet alles aan de hulp toe te rekenen, voor eigen rekening nam. Dat zou echter spoedig veranderen – en zelfs naar de andere kant doorslaan, zoals we nog zullen zien. Maar in principe staat het buiten kijf, dat zonder een goed opgeleide en anderszins adequaat toegeruste uitvoeringscapaciteit geen zinvolle bijdrage aan ontwikkeling kan worden gegenereerd.

Voor deze in de begrotingsnota’s nog niet als groep onderscheiden posten van wat ik voorlopig aanduid als de ‘overige uitgaven’ zou in de komende jaren een speciale groepsnaam ontstaan. Vooruitlopend daarop zal ik vanaf dit hoofdstuk deze hybride derde hoofdcomponent in Bots nota splitsen in twee afzonderlijke componenten, die ik voortaan zal onderscheiden naast de eerder omschreven eerste en tweede hoofdcomponent. Deze volgorde handhavend krijgen we dan de volgende vier componenten (met tussen haakjes hun aandeel in het hulptotaal van 1966):

1. De koninkrijkshulp (25 %).
2. De multilaterale hulp (32 %).
3. De bilaterale hulp (38 %).
4. De overige uitgaven (4 %).

Kon Nederland zijn ontwikkelingshulp niet kwijt in 1965?

Er ontbrak echter nog veel meer aan deze eerste begrotingsnota van Bot. Dat bleek in januari 1966, toen de vaste Begrotingscommissie voor Buitenlandse Zaken van de Tweede Kamer toekwam aan bespreking van dit stuk. Vrij algemeen vonden de 18 commissieleden (inclusief hun plaatsvervangers), en de 24 overige leden van de Kamer die aanwezig waren, dit wel een belangrijk, maar veel te summier werkstuk – dit ‘nootje’, zei mevrouw Stoffels-van Haften van de VVD (Tweede Kamer 1966a, p. 735). De nota gaf wel inzicht in de hoofdbestanddelen van het hulppakket, maar er waren veel lacunes en er ontbrak informatie over tal van zaken. Daardoor liep

³⁷⁾ Ik merkte hierboven op dat bij de instituten en cursussen slechts een bepaald percentage van de exploitatiekosten (soms alleen van het exploitatietekort) bij de hulp werd opgeteld. Deze opmerking betrof echter alleen deze soort van kosten. Van vier instituten stonden in het lijstje namelijk ook ‘investeringen ten behoeve van huisvesting van cursussen voor studenten uit ontwikkelingslanden’ als een aparte uitgavencategorie vermeld; en die werden wel voor 100 procent meegeteld. Het kan zijn dat de daarbij genoemde bedragen slechts een deel van de totale investeringen in deze huisvestingskosten representeerden – in Delft bleek het overigens om een ‘cursusgebouw’ te gaan. Maar als dit hun enige investeringen in gebruikscapaciteit waren, dan is het zeker dat van geen van deze faciliteiten alléén studenten uit ontwikkelingslanden gebruikmaakten. De vraag is dus of al deze investeringen volledig op de ontwikkelingsbegroting thuishoorden (verderop en in hoofdstuk 4 meer daarover).

³⁸⁾ Het Ismog deed er nog wel een gooi naar door er een apart tabelletje over op te nemen. Dit bevatte echter maar vier posten, en die waren niet eens in elk jaar tussen 1953 en ’65 met een bedrag vertegenwoordigd. En de hierboven genoemde voorbeelden van (een deel) van de rentesubsidies en de kosten van instituten en cursussen stonden er niet eens bij (Ismog 1964, tabel 6, p. 6). Dit Ismoglijstje was dus verre van compleet.

het debat uit tot twee volle dagdelen,³⁹ waarin de Kamerleden een lawine van vragen uitstortten over de minister z.p. (die alleen vergezeld was van twee ambtenaren: de SG en de DGIS van BuZa). Bot weerde zich meestentijds uitstekend en had met het merendeel van deze vragen weinig moeite – al hielp het wel dat hij kon toezeggen dat de al eerder aangekondigde nieuwe beleidsnota in het komende voorjaar verwacht mocht worden – wat tevens de reden was waarom de begrotingsnota zich tot de hoofdlijnen beperkte (idem p. 745).

Alleen bij de meer pijnlijke kwestie van de sterk bij de begroting achterblijvende werkelijke uitgaven in het net afgelopen begrotingsjaar – diverse leden hadden gevraagd waarom er niet naast de kolom met de begrotingscijfers voor 1966, een kolom met het ‘vermoedelijke’ beloop van de uitgaven in 1965 was opgenomen – kwam hij in moeilijkheden, en die liepen uit tot laat in de avond. In eerste instantie wist hij wel uit te leggen dat de meeste van de nog niet uitgegeven bedragen niet zouden terugvloeien in de schatkist, omdat de Comptabiliteitswet het mogelijk maakte ze op een later moment, en waarschijnlijk al in het nieuwe jaar, uit te geven (uitgezonderd een aantal begrotingsbedragen waarop deze mogelijkheid niet van toepassing was, zodat die wel opnieuw zouden moeten worden begroot).⁴⁰ Maar toen de minister, na vragen om een indicatie van wat in 1965 onbesteed was gebleven, met de namen van vier posten en één deelpost kwam, en bij elk daarvan de nog niet uitgegeven bedragen noemde, ontstonden er problemen – zij het niet bij de Kamerleden (twee uitgezonderd, die ik verderop zal noemen).⁴¹

Bot had namelijk nagelaten de onbesteede bedragen bij elkaar op te tellen, en ze te vergelijken met de bedragen die er een jaar eerder voor waren begroot. En de commissieleden kwamen kennelijk evenmin op de gedachte om dat zelf te doen, want er werd door hen niet één verbaasde of verontruste opmerking gemaakt over Bots bedragen – hoewel de (absolute en relatieve) hoogte van de onderbestedingen niet gering was.

Enkele dagbladen hadden die optelling echter wel gemaakt, en ik heb destijds *beide* berekeningen eveneens uitgevoerd – na de debatten op deze dag vanaf de tribune in de ‘oude’ vergaderzaal te hebben gevolgd. En dat leverde toch wel schokkende uitkomsten op: de niet besteede bedragen telden in 1965 op tot f. 91,6 mln., en dat was niet minder dan 92 procent van het

³⁹⁾ De bijeenkomst van deze commissie, die plaatsvond op 12 januari 1966, begon om 1 uur ‘s middags en duurde (inclusief een thee- en een dinerpauze) tot na 11 uur ‘s avonds (Tweede Kamer 1966a, p. 731-771). Ik zal er in het navolgende nog enkele malen naar verwijzen.

⁴⁰⁾ De toen vigerende Comptabiliteitswet (van 1927) kende een artikel 24, dat regelde dat (delen van) begrote, maar niet uitgegeven, posten mochten worden uitgegeven in het volgende begrotingsjaar, zònder dat zij dan opnieuw op de begroting moesten komen – anders zou zo’n bedrag twee keer op de begroting drukken. Voor deze overloop naar het volgende jaar was echter wel nadrukkelijk instemming van de minister van Financiën nodig. Onder aandrang van de Tweede Kamer werd in de jaren zestig bij ontwikkelingsuitgaven de toepassing van artikel 24 van de Comptabiliteitswet (hierna: CW) geleidelijk aan uitgebreid tot steeds meer begrotingsartikelen. De NAR schrijft in zijn advies over dit soort zaken wel dat in die jaren de toepassing van deze procedure ‘ongehinderd’ plaatsvond (NAR 1986, p. 27, noot 1). Maar in 1965 en ’66 waren er nog flink wat uitzonderingen. Bot noemde in deze commissievergadering in eerste instantie slechts acht posten waarbij dit artikel wel gold (Tweede Kamer 1966a, p. 748). Maar hij moest later in antwoord op specifieke vragen toegeven dat dit niet het geval was bij drie andere posten. Naar mijn inschatting waren er echter nog minstens 12 andere posten waarop dit artikel waarschijnlijk evenmin (of niet geheel) van toepassing was.

In 1978 werd een nieuwe Comptabiliteitswet van kracht (die was aangenomen in december 1976, volgens Dierikx et al., red., 2009, p. 21, noot 10), waarin de mogelijkheid om bedragen die onbesteed blijven over te brengen naar volgende begrotingsjaren enigszins aan banden werd gelegd (NAR 1986, p. 27, noot 1).

⁴¹⁾ Het was wel wat overdreven om in januari 1966 te vragen naar een schatting van de nog niet uitgegeven bedragen in 1965. Ministeries kunnen daarvan normaliter pas ver in het nieuwe jaar – dat wil zeggen: tegen de tijd dat de begroting van het jaar daarop wordt opgesteld – een eerste ruwe indicatie geven (overigens: de twee hulpoverzichten bij de Miljoenennota’s voor 1964 en ’65 kwamen wel met uitgavenschattingen in respectievelijk 1963 en ’64 – nota bene: vier maanden vóórdat deze jaren afliepen!). Een redelijkere vraag van de Kamerleden zou dus geweest zijn hoeveel onbesteed was gebleven in 1964 (maar dat had al in de Miljoenennota voor 1965 gestaan en die had kennelijk niemand bij zich). Bot kwam toch met het hierna genoemde lijstje betreffende 1965 (Tweede Kamer 1966a, p. 748) – maar daarvan zal hij in de dagen na deze vergadering wel spijt hebben gekregen!

voor deze (deel)posten begrote totaal (van f. 99,4 mln.).⁴²

Vergeleken met het (oorspronkelijke en later bijgestelde) begrotingstotaal van dat jaar (f. 300,1 mln.) kwam de onderbesteding dus op bijna eenderde uit! En dat hadden ook enkele dagbladen geconstateerd, die daags daarna met opvallende koppen uitkwamen, zoals: ‘Nederland kan hulp niet kwijt’ (*De Telegraaf*) en ‘Van ontwikkelingsgelden bleef één derde staan’ (*Algemeen Handelsblad*, met ongeveer dezelfde tekst in een onderkop van de *Nieuwe Rotter-damse Courant*); *de Volkskrant* bleek niet goed te kunnen optellen, want die kopte: ‘Voor hulp buitenland nog 94 miljoen over’, terwijl *Trouw* in zijn tekst een kleine telfout maakte, maar zich in de kop te buiten ging aan een overdrijving die even vals was als die van *de Telegraaf*: ‘Den Haag kon hulp aan arme landen niet kwijt.’⁴³

Van ‘niet kwijt kunnen’ was echter doorgaans geen sprake. Wat die kranten daags tevoren blijkbaar niet goed hadden begrepen was dat, hoewel bij sommige posten de nog niet uitgegeven bedragen maximaal waren – even hoog als het oorspronkelijk begrote bedrag –, bij zowel deze als bij verreweg de meeste andere posten de bestemming van de uitgaven wél reeds vastlag, globaal of zelfs heel precies. Er was dus eerder sprake van vertraagde besteding, soms alleen van nog niet betaalde rekeningen, dan van niet-bestedbare hulp.

Bovendien betroffen heel veel van de bestedingsbeslissingen projecten of programma’s waarvan de uitvoering meer dan één begrotingsjaar omvatte – waarbij de uitgave daarvan ook nog extra vertraging kon oplopen als gevolg van onvoorziene tegenslagen van interne of externe aard. Wel werd in deze beginperiode van de ontwikkelingshulp vaak veel te optimistisch uitgegaan van de mogelijkheden om van buitenaf effectief, en in een in eigen land gebruikelijk tempo, te interveniëren in niet-westerse samenlevingen; eerder geprojecteerde uitgavenpatronen moesten al te vaak worden herzien. En soms werd er ook welbewust verkeerd begroot – zoals hieronder zal blijken. Echter, ook nadat er meer ervaring was opgedaan met het ramen van uitgaven was ‘het bestaan van onderbesteding niet als iets uitzonderlijks’ te beschouwen.⁴⁴

De foute krantenkoppen hierboven mochten overigens voor een deel wél aan Bot worden verweten; die had tijdens het commissiedebat weinig tot niets gezegd over zulke meer algemene oorzaken van nauwelijks vermijdbaar betalingsuitstel – wellicht ook omdat de aanwezige Kamerleden er niet naar vroegen.⁴⁵ Hij en de commissieleden hadden onvoldoende oog voor de negatieve effecten op het draagvlak van achterblijvende of (pas later blijkende) opzettelijk te hoge begrotingen van ontwikkelingsuitgaven.

Verderop, bij de bespreking van Bots tweede begrotingsnota in het jaar daarop, zal blijken dat de werkelijke (maar eveneens nog voorlopige) onderbesteding in 1965 nog ietsje groter was

⁴²⁾ Dat kwam vooral omdat van de twee grootste posten (samen f. 83,7 mln.) maar liefst 100 procent nog niet was uitgegeven, en van één van de drie kleinere posten 89 procent! Ik heb mijn berekeningen destijds ook gepubliceerd, samen met een nabeschuiving van de debatten, in het tweede nummer van het Nesbic-Bulletin (Coppens 1966a, respectievelijk p.35 en 33-39).

⁴³⁾ Ik heb in het in de vorige noot genoemde Bulletin een overzicht gemaakt van de koppen die een tiental Nederlandse dagbladen boven hun verslagen plaatsten in de dagen na deze commissiebehandeling, gevolgd door een tiental samenvattingen van de onderwerpen die in die verslagen of in andere commentaren werden aangesneden (Coppens 1966b).

⁴⁴⁾ Zo concludeerde de NAR twintig jaar later (1986, p. 29). In dit advies werden zeven oorzaken van uitgavenvertragingen opgesomd die in het recente verleden waren geconstateerd (onder andere in de MvT van BuZa voor 1981); twee oorzaken hingen specifiek samen met later ontstane werkwijzen en problemen, maar de overige vijf deden zich al vanaf het begin van de ontwikkelingshulp voor. Ze varieerden van de noodzakelijke zorgvuldigheid bij toewijzingsbeslissingen, aanloopproblemen bij nieuwe programma’s, gebrekkige organisatie en absorptiecapaciteit in ontwikkelingslanden (bij leningen lastiger dan bij schenkingen) tot bindings- en andere bestedings-eisen van donoren (idem p. 29-30).

⁴⁵⁾ Er was bij de laatste daarentegen wel veel bezorgdheid over het risico van misbruik van ontwikkelingsgelden en van wanbeleid in en van ontvangende landen en multilaterale instituties. Sommigen meenden daarom voor meer, of zelfs exclusief, bilaterale hulp te moeten pleiten – iets wat Bot en enkele andere commissieleden juist bestreden (Tweede Kamer 1966a, onder andere op p. 749, waar Bot stelling nam tegen dit pleidooi van onder andere Van der Mei van de CHU en Van Dis van de SGP; de laatste had daarbij ook het ‘gouden bedden’-verhaal nog eens uit de ijskast gehaald – idem, p. 735).

dan hij in januari 1966 in de Tweede Kamer had gezegd. Eerst moeten we echter stilstaan bij de twee grootste posten van de toen als onbestede gerapporteerde bedragen; want daar gingen nog enkele onthullende eigenaardigheden achter schuil.

Nog meer gerommel met de cijfers

De posten waarom het hier gaat waren achtereenvolgens de middelen bestemd voor het *EEG-Ontwikkelingsfonds* (hierna: EOF) en die voor het *West-Irian Fonds* van de VN (WIF). Bij deze posten was het probleem vergelijkbaar: een na een aantal jaren tot grote hoogte gestegen bedrag aan nog niet uitgegeven gelden. De oorzaken van deze achterstanden waren echter tot op zekere hoogte verschillend – hoewel niet de hoofdoorzaak ervan, zoals we zullen zien. En dat waren ook de manieren waarop het kabinet-Cals en twee eerdere kabinetten meenden dit probleem te moeten aanpakken – of het te verbergen! Om daar achter te komen moeten we dus voor beide posten even terug naar het verleden.

Het *EEG Ontwikkelingsfonds* dat in de stukken van het kabinet-Cals voorkomt, was de opvolger van het EOF dat in 1958 werd opgezet na de akkoorden over de Verdragen van Rome (en conform de op het EEG-verdrag gevolgde toepassingsovereenkomst die de associatiebetrekkingen vastlegde tussen de zes oorspronkelijke lidstaten van de EEG en een aantal recent of binnenkort onafhankelijke ontwikkelingslanden en enkele nog overgebleven overzeese gebiedsdelen van bepaalde lidstaten in Afrika en elders). Dit EOF-1 werd gefinancierd uit de volgens een bepaalde verdeelsleutel toegezegde financiële schenkingen van de gezamenlijke EEG-staten. En die gelden waren bestemd voor de via de Europese Commissie te verdelen ontwikkelingshulp van de Gemeenschap aan de met haar geassocieerde landen en afhankelijke gebieden.

De organisatie van deze hulpverlening kwam echter zeer traag op gang. Op 31 december 1962, toen EOF-1 afliep, stond van nog maar een klein deel van de door de lidstaten toegezegde middelen vast hoe ze besteed zouden worden. Tezelfdertijd was echter wel al besloten dat voor de periode daarna de verschillende associatierelaties zouden opgaan in een nieuw integraal associatiestelsel: de *Conventie van Yaoundé* (genoemd naar de plaats van ondertekening). Daarbij zou tevens het volgende ontwikkelingsfonds worden ondergebracht: EOF-2, eveneens gefinancierd uit vastgelegde bijdragen van de lidstaten.

De onderhandelingen over een en ander duurden echter langer dan voorzien: de nieuwe Conventie werd pas op 20 juli 1963 ondertekend. Daarna nam echter ook de ratificatieprocedure dusdanig veel tijd in beslag, dat de Yaoundé-associatie niet vóór juni 1964 in werking kon treden.

Het totaal van de gelden die Nederland in de jaren 1958-'62 zou bijdragen aan EOF-1 was f. 258 mln., aldus de Miljoenennota voor 1962 (MinFin 1961, p. 22). Dit bedrag komt globaal overeen met wat uit de optelling van de afzonderlijke jaarbedragen in 1958 tot en met 1962 blijkt, die het Ismog geeft in zijn publicatie uit 1964.⁴⁶ De wijze waarop deze gelden in deze jaren 'ter beschikking' werden gesteld, werd echter pas in de Miljoenennota voor 1965 vermeld (MinFin 1964, p. 30)! En toen bleek dat 'ter beschikking stellen' helemaal geen echte betaling betrof, maar een reservering: de door het Ismog genoemde bedragen waren namelijk 'gestort op een rekening van de EEG bij de schatkist'.⁴⁷ Dit gebeurde op grond van afspraken tussen de lidstaten van de

⁴⁶) De als 'uitgaven' of 'vermoedelijke uitgaven' omschreven afzonderlijke jaarbedragen liepen in de eerste vier jaren geleidelijk op van f. 26,6 mln. in 1958 (via 33,2 en 43,9) naar f. 57 mln. in '61, ruim het dubbele daarvan; maar in het vijfde en laatste jaar ging het ineens naar bijna het viervoudige van het eerste bedrag: f. 97,6 mln. Het totaal bedroeg derhalve f. 258,3 mln. (Ismog 1964, p. 5, tabel 1).

⁴⁷) Het in dit citaat gebruikte werkwoord 'storten' was wel suggestief, maar toch bestond deze 'storting' uit niets anders dan een zich binnen het ministerie van Financiën afspelende boekhoudkundige handeling ten gunste van een voor het EOF (of de EEG in het algemeen) aangehouden spaarpotje. Dit was overigens ook bekend bij het Ismog: dit vermeldt in zijn toelichting, dat de in zijn tabel als 'uitgaven' omschreven bijdragen aan EOF-1 werden gestort op 'een speciale rekening bij een bank in Den Haag' (Ismog 1964, p. 4). Welke bank dat was, staat er

EEG. Van die bijschrijvingen was echter kort voor en bijna twee jaar na het einde van de looptijd van het eerste Fonds nog maar heel weinig echt aan Brussel overgemaakt.⁴⁸

Het is dus duidelijk dat niet deze ‘stortingen’, maar deze overmakingen moeten worden beschouwd als de echte betalingen van Nederlands bijdrage aan het EOF-1. Hoewel er dus meer dan viervijfde van de betreffende bijdrage nog op verdere besteding lag te wachten in Den Haag, ging de regering-De Quay er reeds in 1962 – dat wil zeggen nog vóórdat de onderhandelingen over de nieuwe Conventie waren afgerond! – toe over om voor EOF-2 toch alvast een bedrag van f. 47,5 mln. op te nemen in de begroting voor 1963 (MinBuza 1962b, nr.2, p.13 en 16).⁴⁹ Een reden voor deze belachelijke, want evident premature, stap – er kon immers nog niets over de te verwachten overmakingen aan Brussel worden gezegd, want die moesten eveneens op afroepen van de Europese Commissie wachten; en die afroepen zouden voor EOF-2 zelfs pas komen nadat alle middelen voor EOF-1 zouden zijn uitgeput!⁵⁰ – werd niet gegeven.

Die reden, of misschien één van de redenen, is echter niet moeilijk te raden. Die hing waarschijnlijk in niet geringe mate samen met de toenmalige discussies over de omvang van de ontwikkelingshulp. Die hadden in die tijd voornamelijk betrekking op de hoogte van het daarvoor begrote bedrag op de rijksbegroting. Weinigen beseften echter dat lang niet alles van dit begrote totaal al in het begrotingsjaar zelf tot de uitgaven zou behoren (ook de tabellenmaker van Nekkers & Malcontent vervolgde in een en dezelfde tabel onbekommerd een reeks van uitgavecijfers met een serie begrotingscijfers – red. 1999, in zowel tabel 1.2 als 2, p. 393-395).

Zoals al eerder is opgemerkt, wordt het totaal van de uitgaven pas na afloop van het begrotingsjaar vastgesteld, en pas in de begrotingsstukken voor het jaar daarop gerapporteerd (alleen de genoemde Miljoenennota’s waagden een eerdere schatting) – zodat de uitgavencijfers pas in de twee jaar latere begroting staan. Bij EOF-1 zouden de werkelijke uitgaven van de lidstaten,

echter niet bij. Mogelijk berust dit op verkeerd begrepen mondelinge informatie (de leider van het Is-mogteam, Dr Y. de Wit, wist zich namelijk wel te herinneren dat zij destijds bij Financiën op bezoek waren geweest, maar niet wat er over deze bank was verteld – telefoongesprek met hem op 26 januari 2015). Ik zal mij daarom houden aan wat de Miljoenennota erover schreef (nee, niet omdat die de meest betrouwbare bron was – eerder het tegendeel zelfs, maar dat gold ook voor andere extra-comptabele staten!).

⁴⁸⁾ De eerste datum blijkt uit de Miljoenennota voor 1962, die in dit verband spreekt van ‘trekkingen door het fonds op het tegood’ in Den Haag; die bedroegen ‘tot september 1961 f. 10 mln.’ (MinFin 1961, p.22), dus nog geen 4 procent van het totaal van Nederlands bijdrage aan EOF-1 (f. 258,3 mln.). Drie jaar later was er ruim het dubbele bijgekomen, zo blijkt uit een toelichting in deel II van het Ismog-artikel (publicatiedatum 11 november 1964), dat in het slot van de in de vorige voetnoot geciteerde zin schreef, dat er ‘tot nog toe slechts f. 31 mln. werd opgevraagd’ (Ismog 1964, p. 4). Het is dus denkbaar dat iets eerder (omstreeks augustus 1964) ongeveer f. 25 mln. zal zijn opgevraagd, wat de Miljoenennota voor 1965 bracht tot de schatting dat er toen nog ‘ruim f. 230 mln. ter beschikking’ stond (MinFin 1964, p. 30). In verhouding tot het totaal van de toegezegde bijdrage was er begin november 1964 dus nog steeds maar 12 procent echt betaald aan Brussel, terwijl er niet minder dan 88 procent (te weten f. 227 mln.) alleen nog maar op de speciale rekening in Den Haag stond. (De Nota-Bot kwam in 1966 nog met actuelere cijfers tot en met mei 1966, maar daar zitten tegenstrijdigheden in, ook met andere bronnen, die vermelding hier in de weg staan. En het nog latere boek van Nekkers & Malcontent (1999) komt met uitga-vencijfers van EOF-1 die alles van deze Miljoenennota en het Ismog tegenspreken! Ik zal ze verderop aanhalen.)

⁴⁹⁾ Het voor 1963 begrote bedrag van f. 47,5 mln. komt overeen met wat minister Luns reeds tijdens de REA-vergadering van 13 juli 1962 aangaf als de te verwachten orde van grootte van de jaarlijkse Nederlandse bijdrage aan EOF-2 (zie de notulen van deze vergadering in Dierikx et al., red., 2002, p. 811). Het bedrag van f. 47,5 mln. was 1/5 van Nederlands totale bijdrage aan EOF-2, die op ruim f. 237 mln. uitkwam (berekend op basis van de latere Nota-Bot: \$ 66 mln. tegen een wisselkoers van f. 3,60 – MinBuza 1966b, p.165). (Terzijde: dit totaal was dus lager dan Nederlands bijdrage aan EOF-1, dit voornamelijk omdat Nieuw-Guinea inmiddels geen Nederlands gebied meer was en daarom voor het EOF verviel.) Het genoemde 1/5 deel daarvan suggereert dat men er in 1962 van uitging deze bijdrage, anders dan die voor EOF-1 (zie de opklimmende Ismogbedragen in noot 46), in jaarlijks *gelijke* porties over de toen nog verwachte looptijd van de nieuwe conventie dacht te kunnen verdelen.

⁵⁰⁾ Dat de Europese Commissie eerst de gereserveerde middelen voor EOF-1 zou opmaken lag voor de hand. Het werd echter pas in drie latere bronnen vermeld: de Miljoenennota voor 1965 (MinFin 1964, p. 30-31); minister Bots mededeling in de begrotingscommissie van de Tweede Kamer in januari 1966 (Tweede Kamer 1966a, p. 773); en de Nota-Bot (MinBuza 1966b, p.92).

afhankelijk als die waren van betalingsoproepen uit Brussel, echter nog veel langer op zich laten wachten (zie de achterstanden in 1961 en '64 in noot 48). De reserveringen op de speciale schatkistrekening kregen echter een heel andere behandeling, om redenen die snel duidelijk zullen worden: zij werden namelijk reeds in hetzelfde jaar waarvoor zij werden begroot gerapporteerd als behorend tot de 'uitgaven' in dat jaar. Op zichzelf kon dit, want de verrichte bijgeschrijvingen waren telkens al van tevoren bekend geweest,⁵¹ zoal niet door Nederland zelf bepaald. Wat daarover werd afgesproken heb ik niet kunnen achterhalen.⁵²

Maar begrotingstechnisch was hier wel iets vreemds aan de hand. Hoe konden reserveringen op een schatkistrekening in Den Haag in hetzelfde jaar *tegelijkertijd* als een uitgave en als een begrotingsbedrag worden geboekt? Dat het inderdaad zo ging blijkt uit de relevante overheidsstukken.⁵³ En die bevestigen onomstotelijk (zij het soms in afgeronde cijfers) dat de bedragen die het Ismog in de jaren 1958-'62 noteerde als uitgaven in elk geval correct waren.

Als dit de feiten waren, rijzen twee vragen: mocht het begrotingstechnisch gezien, en waarom deed men het zo? Wat het eerste betreft is het antwoord duidelijk: het mocht niet, omdat een reservering nu eenmaal (nog) geen uitgave is, en omdat het begroten van een uitgave alleen geoorloofd is als die uitgave in dat jaar reëel verwacht wordt – en dat was overduidelijk niet het geval.⁵⁴

⁵¹⁾ Waarschijnlijk ging het in de praktijk zo, dat er vanaf 1957 of '58 een tijdschema werd opgesteld en bijgehouden, dat elk volgend jaar werd geactualiseerd op basis van informatie uit Brussel over de voortgang van de operationalisering van het eerste EOF – vandaar de aanvankelijk slechts langzaam stijgende eerste drie reserveringen (zoals noot 46 liet zien). En, zoals in de Nota-Bot te lezen is, werden voor EOF-1 pas 'in 1960 de eerste financieringsovereenkomsten getekend', die betrekking hadden op de eerste activiteiten van dit fonds in, of ten behoeve van, de betreffende ontwikkelingslanden; terwijl pas 'in 1963 de kruissnelheid werd gehaald,' waarmee bleek te worden bedoeld: 'dat in dat jaar evenveel werd uitgegeven als aan nieuwe projecten werd toegewezen' (aldus MinBuza 1966b, p. 164).

⁵²⁾ Wellicht werden omvang en tempo van de reserveringen geheel of gedeeltelijk aan de keuze van de lidstaten overgelaten. (Het feit dat vanaf 1 januari 1963 Nederland geen reserveringen meer maakte ten behoeve van EOF-2, zoals verderop zal blijken, suggereert iets in deze richting). Bots woorden in de Tweede Kamer, in januari '66: dat men 'bij het eerste fonds *automatisch* ieder jaar *moest storten*' (Tweede Kamer 1966a, p. 773; cursiveringen toegevoegd), lijken wel op een afspraak te duiden, maar die zal waarschijnlijk niet hebben ingehouden dat alle reserveringen voor EOF-1 in één keer werden vastgelegd – wat de onregelmatig oplopende bedragen in de Ismog-tabel evenmin suggereren. En wat de besluitvorming in 1961 en '62 betreft: toen zal wel niemand meer hebben betwijfeld dat, na de *eerste* financieringsovereenkomsten in 1960 (zie de vorige noot), in 1962 nog lang geen finale bestedingen te verwachten waren. Economisch zal er daarom op dat moment geen noodzaak zijn geweest om de lidstaten te verzoeken al voor het einde van dit laatste jaar van de looptijd hun reserveringen voor EOF-1 te completeren. Kortom: als Nederland dit toch heeft gedaan, zoals uit de Ismog-cijfers blijkt, dan zal het daarvoor zijn eigen redenen hebben gehad.

Voorts lijkt het onwaarschijnlijk dat er, behalve misschien enkele algemene beginselen van het reserveringsstelsel, voor alle lidstaten identieke bedragen en aantallen stortingen zullen zijn afgesproken. Uit de Nota-Bot blijkt namelijk eveneens dat de Europese Commissie ernaar streefde de 'valuta-omwisselingen' ten behoeve van het EOF 'tot een minimum te beperken' (MinBuza 1966b p. 91). Dit verklaart in elk geval waarom de besteding van Nederlandse guldens achterbleef bij de besteding van andere valuta, want voor Nieuw-Guinea, Suriname en de Nederlandse Antillen konden lange tijd weinig of geen uitgaven plaatsvinden (bij Nieuw Guinea lag dit aan de politieke spanningen en de militaire confrontatie met Indonesië in de jaren voor de soevereiniteitsoverdracht; voor de andere twee zijn de redenen uiteengezet in het vorige hoofdstuk, p. 48. noot 38).

⁵³⁾ De Miljoenennota voor 1959 vermeldt voor de eerste twee jaren van het Ismog een uitgave voor het EOF van f. 27 mln. in 1958, en een begrotingsbedrag van f. 33 mln. voor 1959 (MinFin 1958, Bijlage 2, p. 6). En de derde regeringsnota over de ontwikkelingshulp van 1962 vermeldt voor de volgende drie jaren, onder de kop 'reële uitgaven' twee bedragen: f. 44 mln. in 1960, en f. 57 mln. in 1961; en één bedrag van f. 97,6 mln. in de kolom begroting voor 1962 (MinBuza 1962a, p. 15, tabel – de tabel zonder totaaltellingen, zoals we in het vorige hoofdstuk hebben opgemerkt: p. 58, noot 64); en de MvT van BuZa voor 1964 boekt het in de vorige bron genoemde begrotingsbedrag voor 1962 nu ineens als een uitgave in dit zelfde jaar van f. 97,559 mln. (MinBuza 1963, no. 6, p. 7).

⁵⁴⁾ Misschien had men er een constructie voor bedacht die van de reserveringen alvast quasi-uitgaven maakte, bij voorbeeld door de schatkistrekening een juridische status te geven die het mogelijk maakte de daarop gestorte bedragen te beschouwen als reeds ter beschikking staand van de EOF-beheerder. De in noot 48 geciteerde uitdrukking uit de Miljoenennota: 'trekkingen door het fonds op het tegoed' in Den Haag, strookt hier wel mee.

En wat het waarom betreft: de redenen voor de geleidelijke stijging in de eerste drie à vier van deze jaren waren ongetwijfeld de trage start van het EOF in Brussel. Maar voor de disproportioneel grote laatste stap in 1961 ten behoeve van de begroting van 1962 moet naar de politieke situatie in Nederland worden gekeken. Ondanks het snel naderbij komende einde van de relatie met Nieuw-Guinea zette de regering-De Quay voor 1962 nog wel een fors vergroot bilateraal hulpbedrag op de begroting (f. 103,6 mln., zo blijkt uit de derde regeringsnota: MinBuza 1962a, p. 15). Realisten zullen echter wel hebben verwacht dat het in de loop van dat jaar afgelopen zou zijn. Het zag er dus naar uit dat de ontwikkelingsbegroting van het jaar daarop een gevoelige daling zou maken als Nieuw-Guinea wegviel. Dat was niet iets dat voorkomen kon worden, maar er was wel aanleiding om die daling alvast zoveel als mogelijk te compenseren, en daarmee al in 1962 te beginnen. De politiek stond immers onder grote druk de hulp niet slechts op peil te houden, maar die ook te verhogen. Diverse geledingen in de samenleving vroegen daarom, maar er waren ook zorgen over andere verdragingsoorzaken.⁵⁵

Wat was er aantrekkelijker dan een instrument dat de begroting een opwaartse duw kon geven, en tegelijkertijd de overheidsfinanciën kon ontzien? Het in één klap reserveren van het restant van de EOF-1-bijdrage voorzag daarin, en dat was temeer aantrekkelijk omdat het qua grootte in de buurt kwam van de spoedig vervallende begrotingspost voor Nieuw-Guinea. Het mag dan ook niet verbazen dat De Quay c.s. in 1961 naar dit middel grepen. En de betreffende storting op de schatkistrekening zou als begrotingspost voorlopig nog niets kosten, omdat er in de eerstvolgende jaren nog weinig of geen echte uitgaven voor te verwachten waren.

Enig argument ter verdediging van dit bedenkelijke gerommel is nergens te vinden. Ik kan slechts constateren dat men het deed. In welke vorm dan ook, Zijlstra verkoos er een zuiver fictieve vorm van betalen voor – ik herhaal het nog maar eens omdat het zo grotesk lijkt! De echte betalingen zouden pas volgen na de desbetreffende opvragingen door Brussel. En dan pas zullen dit uitgaven zijn waarover de minister van Financiën zich wel druk maakt – maar niet deze!

Binnenslijns goochelen en andere foefjes

Nog merkwaardiger is echter hoe het daarna in 1963 ging met de bijdragen aan EOF-2. Er werd voor dat jaar, zoals gezegd, een nieuw begrotingsbedrag opgevoerd, terwijl er nog geen enkel uitzicht was op een eerste echte betaling daarvan in dit jaar: de Conventie van Yaoundé werd pas halverwege 1963 ondertekend en zou, na de ratificatie, pas medio 1964 in werking treden. De desbetreffende hulppost naar nul laten terugvallen, na de zeer hoge toename in 1962, wilde de regering-De Quay echter ook niet, om dezelfde politieke redenen. Zodat zij haar toevlucht nam tot een nog veel meer premature, en in het oog springende, begrotingspost. Een post die nog méér in de lucht hing dan de vijf in de periode 1958-'62. En dit werd in het jaar daarop nog eens gedaan door het kabinet-Marijnen, dat in juli 1963 aantrad.

Beide begrotingsposten van f. 47,5 mln. – zoals eerder vermeld: het gemiddelde van Nederlands bijdrage aan EOF-2 (zie noot 49) – hingen in de lucht, omdat de minister van Financiën al vanaf 1963 geen nieuwe bedragen meer op een schatkistrekening reserveerde – misschien alleen

Nederland verrichtte dan geen betalingen op aanvraag van Brussel, maar Brussel trok naar behoefte op haar juridisch eigen middelen, en Nederland had alleen de plicht voor voldoende aanvulling te zorgen. Maar als dit, of een andere methode, de gevolgde handelwijze moest legitimeren is toch wel de vraag waarom dit niet gewoon werd gezegd; en uiteraard niet alleen in de miljoenennota's, die slechts een extra-comptabele status hebben, maar ook voor elk jaar dat het plaatsvond in de MvT's, die deel uitmaken van de rijksbegroting. Het ontbreken van uitleg doet vermoeden dat er iets onrechtmatigs was te verbergen. En die verdenking wordt sterker door de vermindering van deze constructie in 1963 en daarna (zie de volgende sectie).

⁵⁵⁾ Ik verwijst naar de uiteenlopende discussies over de bilaterale financiële hulp en het India-consortium, met de vaak op de rem trappende minister Zijlstra, de pleidooien van de werkgevers, de frustrerende interdepartementale stammenstrijd over de coördinatie, en met name de opeenvolgende Tweede Kamermoties van Ruygers c.s., als weergegeven in het vorige hoofdstuk (p.48-53).

omdat Brussel dit niet meer eiste, of omdat de gezamenlijk lidstaten al eerder hadden geconcludeerd dat dit nergens meer toe diende. Hoewel dit besluit om niets meer op de bestaande schatkistrekening bij te schrijven waarschijnlijk al ruim vóór 1963 werd genomen, werd het pas in 1964 medegedeeld bij de aanbieding van de begrotingsstukken voor 1965. Wel deed minister Witteveen van Financiën er toen in de Miljoenennota nogal vreemd over, alsof hij nog een slag om de arm moest houden.⁵⁶ Nòg vreemder was echter zijn volgende zin: 'De begroting zal pas worden belast wanneer het bovengenoemde saldo is uitgeput' (MinFin 1964, p.31).⁵⁷

Met alle details erbij, werd hier dus achteraf verklaard dat de begrotingsposten voor EOF-2 voor 1963 en '64 nog geen belasting van de begroting met zich hadden meegebracht, en dat dit ook niet zou gebeuren zolang de reserveringen voor EOF-1 nog niet volledig waren opgevraagd. Zodat dus opnieuw de vraag rijst hoe dit kon, zònder dat er reserveringen voor waren, of zouden worden, gemaakt die via een of andere kunstgreep als een uitgave konden worden bestempeld.⁵⁸

Het antwoord was simpel: via een andere kunstgreep, want de echte uitgaven zouden nog behoorlijk lang op zich laten wachten. Dit antwoord kwam dus met een vertraging van twee jaar, en in de Miljoenennota voor 1965 pas driekwart bladzijde verderop, waar het bovendien nogal diep in andere teksten verborgen zat (zie het slot van noot 64 verderop). Zoals ook in de begrotingen van BuZa de nieuwe truc niet eerder dan in de MvT voor 1965 uit de hoge hoed kwam, nadat de toelichtingen bij de twee begrotingsposten voor 1963 en '64 er eveneens over gezwezen hadden en alleen iets anders te berde brachten.⁵⁹

Echter, voordat de nieuwe truc vanaf 1965 kon worden toegepast moest men zich eerst nog een andere ingreep veroorloven. De op de genoemde 5-jaars gemiddelden gebaseerde begrote bedragen voor 1963 en '64 waren namelijk ook al merkwaardig omdat de echte looptijd van de Conventie van Yaoundé nog niet eens begonnen was; die ging pas op 1 juni 1964 van start, opnieuw voor een duur van vijf jaar. Hoewel deze looptijd niets te maken had met de betalingsverplichting van de Nederlands bijdrage aan EOF-2 – die zou namelijk wederom afhangen van afroepen van de Europese Commissie⁶⁰ –, besloot Den Haag deze verplichting op te splitsen in vijf afzonderlijke 'jaarverplichtingen' van gelijke omvang (zie het slot van noot 49). Deze jaarverplichtingen waren eveneens een fictie, want in de Yaoundé-conventie noch in de toepassingsovereenkomst of administratieve regelingen kwamen zulke jaarlijkse verplichtingen voor. Den Haag had ze zelf bedacht, want men zocht iets dat, desnoods kunstmatig, toegedeeld kon worden aan de specifieke jaren van de inmiddels officieel ingegane conventielooptijd – waarschijnlijk mede om deze niet bestaande jaarlijkse verplichtingen nog iets van een officieel tintje te geven. Deze toedeling van imaginaire jaarverplichtingen had echter wel een opmerkelijk effect, namelijk: dat de hele, al in 1963 begonnen, reeks van vijf jaar voor EOF-2 ineens in 1965 *opnieuw van*

⁵⁶) Na zijn verwijzing naar de nog ter beschikking staande stortingen van ruim 230 miljoen voor EOF-1, begon hij zijn zin over EOF-2 met de merkwaardige woorden: 'Het ligt *niet* in de bedoeling' de gelden voor dit laatste 'eveneens op een schatkistrekening ten name van de EEG te storten' (MinFin 1964, p.30-31; cursivering toegevoegd) – alsof hij er nog over twijfelde, of de mening van het parlement wilde afwachten. Maar in latere stukken werd er niets meer over deze wijziging gezegd, voor zover ik althans heb kunnen nagaan.

⁵⁷) De eerste helft van dit zinnetje betrof het belasten van de begroting voor EOF-2, en de tweede helft verwees naar het in de vorige noot door Witteveen genoemde restant van de EOF-1-reserveringen.

⁵⁸) Ik ga er nu maar van uit, dat die reserveringen (voor EOF-2) er al vanaf 1962-'63 (in het eerste van deze jaren moet daarover een besluit zijn gevallen bij de voorbereiding van de begrotingstukken voor 1963) niet meer voor plaatsvonden – Zijlstra was in 1962 minister van Financiën, maar Witteveen meldde dit (voorgenomen) besluit pas op prinsjesdag 1963.

⁵⁹) Dit andere was nogal triviaal. De MvT voor 1963 legde namelijk alleen uit dat de voor de geassocieerde landen en gebieden te verwachten 'voordelen (...) nog niet te voorspellen' waren. Desondanks wist men toch al wat die Nederland zouden gaan kosten, want 'het [liet] zich aanzien' dat het een bijdrage van f. 47,5 mln. 'zal moeten verlenen' (MinBuza 1962b, no.2, p. 16) – wat alleen maar een ontijdige toerekening was. En de toelichting voor 1964 liet het in wezen bij de mededeling dat 'een gelijk bedrag' ook al in 1963 was 'uitgetrokken' (MinBuza 1963, no. 2, p.15) – wat dus eveneens misleidend was. En dit allemaal alsof er niets belangrijkers over deze twee keer voorbarig begrote uitgaven te zeggen was, met name: *waardoor ze gelegitimeerd werden!*

⁶⁰) Voor zover dit niet al in de rede lag, werd dit ook medegedeeld door Bot en in de Nota-Bot, beide keren onmiddellijk volgend op de reeds in noot 52 geciteerde passages.

start ging – een opschuiving met twee jaar, die tot gevolg had dat de eerste twee jaren daarvan voor de *tweede keer* werden meegeteld in het totaal van de overheidshulp aan ontwikkelingslanden!

Dit laatste gevolg is wat er werkelijk gebeurde, en dit was waarschijnlijk ook het enige, of het hoofdoogmerk van deze herperiodisering: de indruk te geven dat de Nederlandse bijdrage aan EOF langer duurde, en dus hoger was, dan reëel het geval was. Heeft dit twee keer begroten van dezelfde bijdragen zich echt voorgedaan, en veroorloofde de regering zich dit willens en we-tens?, moet men zich afvragen. En was deze schijnverhoging van de hulp inderdaad het doel dat haar hierbij voor ogen stond? En heeft het parlement ingestemd met deze bedrieglijke voorstelling van zaken?

Het antwoord is, vrees ik, vier keer ja! – al heb ik het genoemde doel niet in enig citaat (in gedrukte of uitgesproken vorm) bevestigd gezien. Om het beweerde verder toe te lichten en aan-nemelijk te maken, zal ik hierna nog enkele details uit de doeken doen, waaronder ook de nog niet onthulde truc die erbij werd uitgehaald.

Om te beginnen: de genoemde herperiodisering diende geen enkel ander, laat staan: een zin-niger doel. Deze jaarlijkse betaalverplichtingen waren niet alleen fictief, maar ook een bedekte vorm van bedrog – al was het, voor wie kijken wilde, nogal doorzichtig wat men deed. Niet al-leen hingen de werkelijke betaalverplichtingen immers af van specifieke afroepen van de Euro-pese Commissie, maar die hielden natuurlijk ook niet op na het verstrijken van de officiële loop-tijd van de Conventie: als de Commissie niet vóór 1 juni 1969 alles van Nederlands bijdragen aan EOF-1 en 2 zou hebben opgevraagd, moest uiteraard ook daarna nog steeds worden doorbetaald op basis van verdere afroepen. En die verplichting zou gemakkelijk tot een tiental jaren na deze datum kunnen voortduren, zoals met een natte vinger te ramen is.⁶¹

Ten tweede, de toedeling van de algemene betalingsplicht die Nederland in verband met het tweede EOF aanvaard had, aan afzonderlijke jaren van de conventiële looptijd diende evenmin enig nuttig doel. Die verplichting was immers al in het algemeen door het parlement aanvaard bij de ratificatie van het Verdrag van Yaoundé – en hoefde niet nòg eens additioneel ‘erkend’ te worden voor specifieke jaren in een begrotingsstuk. En het was vanzelfsprekend ook niet zinnig om dat op deze wijze te doen, want in deze jaarlijkse vorm bestond deze verplichting nou juist niet!

Bot vloog dus twee keer uit de bocht toen hij (achteraf) in de Nota-Bot stelde, dat deze ‘jaarlijkse verplichting’ in zijn beide begrotingsnota’s werd vermeld ‘om aan te geven dat Ne-derland de verplichting erkent’ (MinBuza 1966b, p.92); even meervoudig onjuist als hij in zijn eerste begrotingsnota voor 1966 had beweerd, dat ‘te beginnen met het begrotingsjaar 1965 (...) voor de resterende jaren van het Tweede Fonds’ een ‘betalingsverplichting tot stand komt’ van

⁶¹) De Nota-Bot vermeldde op de reeds in noot 51 genoemde plaats, en na de daar geciteerde mededelingen, ook nog enkele dollarbedragen die aangaven dat het totaal van EOF-1 geheel was ‘gecommitteerd’ op 31 december 1965. Op dat moment was ruim de helft van dit eerste fonds ‘reëel uitgegeven’ (51 of 52 procent, afhankelijk van het wel of niet verwerken van een wisselkoersaanpassing – MinBuza, 1966b, p. 164 en 90). Als we dit gegeven combineren met de in dezelfde noot geciteerde mededeling dat de ‘kruissnelheid’ van deze committeringen in 1963 werd bereikt, dan is wellicht aan te nemen dat, met dezelfde snelheid, voor de tweede helft van deze uitgaven eveneens slechts twee à drie jaren nodig zouden zijn. Als dit realistisch is, zou EOF-1 dus in 1968 geheel zijn uitgegeven (ruim tien jaar na de start van dit fonds – noot 81 verderop laat zien dat dit al in 1967 gebeurde). En als dit ook gold voor de Nederlandse bijdrage (na de eerdere vertragingen, genoemd in de laatste alinea van noot 52), en als de Commissie haar declaraties bij de lidstaten niet lang zou laten liggen, zouden de eerste betalingsoproepen ten behoeve van EOF-2 dus pas op hun vroegst in 1968 of ’69 te verwachten zijn.

Hoeveel tijd vervolgens voor het totaal van deze EOF-2-claims benodigd zou zijn valt met enig giswerk te destilleren uit weer andere cijfers in de Nota-Bot. Maar daar zitten ook tegenstrijdigheden in, zodat er knopen moeten worden doorgemaakt om tot een schatting te komen. We kunnen dus beter afwachten of de komende hoofdstukken meer betrouwbare gegevens zullen opleveren.

Het lijkt overigens wel of Bot en zijn staf geen flauw idee hadden van de mogelijke lengte van deze termijn. Op p. 92 van de Nota-Bot wordt namelijk nogal slecht geïnformeerd gesteld dat er na 31 mei 1969 rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid ‘dat ook na [dit] tijdstip de thans met de EEG geassocieerde Afrikaanse staten op hulp van het Westen aangewezen zullen blijven’ (MinBuza 1966b, p.92). Ja, ongetwijfeld. Maar was het waarschijnlijk dat rond die datum de toegezegde EOF-2-hulp al bij deze landen zou zijn aangekomen? En dan ook al reëel zoden aan de dijk zou hebben gezet?

het jaargemiddelde van f. 47,5 mln. (MinBuza 1965e, p. 4, in de toelichting van post 6; cursive-ringen in beide citaten toegevoegd).

Ten derde: deze laatste mededeling kondigde tevens een in 1965 begonnen andere wijze van boeken van deze jaarbedragen aan: het waren namelijk geen begrotingsbedragen meer, zoals eerder in 1963 en '64, maar '*binnenslijnse verplichtingen*' geworden. De nieuwe truc die vanaf 1965 werd toegepast lifte mee met dit gebruik van het begrotingsinstrument van de binnenslijn-se verplichting. Het is nuttig eerst iets over het eigenlijk doel van dit instrument te zeggen.

Een *binnenslijnse verplichting*, die normaliter de vorm heeft van een aantekening bij een begrotingsbedrag, machtigt de overheid alvast tot het aangaan van verplichtingen in het begrotingsjaar die het begrote bedrag *te boven* gaan.⁶² Omdat zij de *uitgavemachtiging* van een begrotingspost te boven gaan, kunnen binnenslijnse verplichtingen – die altijd een specifiek aangegeven maximumbedrag betreffen – dus in principe *nooit* in het jaar van het begrotingbedrag al tot uitgaven leiden. Omdat de uitgave-autorisatie vooralsnog ontbreekt, zal er ten behoeve van de latere betaling (of een deel daarvan) alsnog een begrotingsbedrag moeten worden opgevoerd in het jaar dat die uitgave reëel verwacht wordt.⁶³

Uit deze toelichting blijkt al dat dit begrotingsinstrument er in 1965-'66 in feite met de haren werd bijgesleept: niet alleen waren er geen betalingsverplichtingen die pas ontstonden in de jaren dat de binnenslijnse aantekening in de begroting werd vermeld, maar die aantekening kreeg op dat moment bij EOF-2 ook niet de gebruikelijke vorm – wat wèl deel uitmaakte van de truc, zoals nog zal blijken. Bovendien autoriseerde deze binnenslijnse vermelding bij een EOF-post evenmin bepaalde handelingen van de Nederlandse regering (bij voorbeeld: noodzakelijke of gewenste voorbereidingen van de latere betaling), want die vielen allemaal onder de verantwoordelijkheid van de EOF-beheerder in Brussel.

De binnenslijnse ramingen ten behoeve van EOF-2 waren overigens ook niet functioneel als indicatie van de te zijner tijd benodigde hoeveelheid kasmiddelen om betalingsoproepen van de Europese Commissie tijdig te kunnen honoreren. De ramingen van f. 47,5 mln. per jaar waren daarvoor immers veel te globaal, en zeiden als zodanig helemaal niets over het hoeveel en wanneer van de in de toekomst te beantwoorden oproepen. In totaal zou er na 1969 wel een bedrag van f. 237,5 mln. binnenslijns zijn geboekt, maar de werkelijke betalingsverplichting kon misschien nog wel tot vijf à tien jaar daarna een last blijven voor de staatskas, en zonder twijfel een andere vorm hebben dan de genoemde vijf gelijke porties. Ook dat verraadt het oneigenlijke gebruik van dit instrument.

Het is overigens opmerkelijk, dat de informatie over de werkelijke betalingen aan Brussel in deze jaren nooit in de begrotingsstukken werd gerapporteerd. Misschien wilde men geen slapen-

⁶²) Bij voorbeeld: om ook al afspraken te kunnen maken ten behoeve van de latere fasen van een project of programma, of voor een evaluatie achteraf; of om alvast met de aanbesteding van noodzakelijke vervolgactiviteiten te mogen beginnen, of met het voorbereiden van vergelijkbare projecten of programma's in andere streken of landen, allemaal handelingen die pas in latere jaren tot betalingen zullen (mogen) leiden.

⁶³) 'Binnenslijnse' bedragen zijn dus wezenlijk wat anders dan begrotingsbedragen (de laatste worden, als men het verschil tussen beide wil benadrukken, ook wel eens '*buitenslijnse*' bedragen genoemd – NAR 1986, p. 11, inclusief noot 4, waarin ook de historische achtergrond van beide termen wordt toegelicht). Het onderscheid is essentieel omdat de begrotingswetgever, het parlement, door zijn goedkeuring van zulke binnenslijnse bedragen, de regering nog op geen enkele wijze machtigt tot het verrichten van *betalingen* ten behoeve van de desbetreffende handelingen in het begrotingsjaar.

Daarnaast is het van belang eraan te herinneren waarvoor het officieel registreren van binnenslijnse verplichtingen bedoeld is. Door zulke toekomstige betalingsverplichtingen in een vroegtijdig stadium te (laten) kwantificeren kan worden bijgedragen tot het verbeteren van de betalingsramingen van de begroting. Als de voorbereiding van latere uitgaven waar mogelijk in de tijd naar voren wordt gehaald kunnen deze uitgaven in hun latere begrotingsjaar immers nauwkeuriger worden voorspeld. Een groter en tijdiger gebruik van binnenslijnse verplichtingen kan dus helpen om te voorkomen dat begrote bedragen onverwacht niet voor het einde van het begrotingsjaar kunnen worden uitgegeven; ook kan hierdoor het bij ontwikkelingssamenwerking bijna onvermijdelijke na-ijlen van betalingen worden gereduceerd tot de werkelijk onvoorziene, of uit overmacht stammende, oorzaken van betalingsachterstanden.

de honden wakker maken, maar het blijft vreemd dat er niet aan het eind van elk jaar dat er overmakingen plaatsvonden voor EOF, netjes werd gerapporteerd hoeveel en wanneer er iets was betaald, en tot welk percentage van het totaal van de bijdrage dat cumulatief was stegen. Wat de hierboven aangehaalde stukken daarover meldden was incidenteel, en mede daardoor (in elk geval tot het eind van de periode-Bot), inconsistent en uiterst onvolledig. Merkwaardig was ook dat de Tweede Kamer daar niet naar vroeg tijdens de bijeenkomst van de begrotingscommissie in januari 1966 (zie ook verderop).

Ik kom nu toe aan de aangekondigde onthulling, want zoals gezegd, de truc lifte mee met de binnenslijnse ramingen; die waren er als het ware de brug voor, want de truc zelf stelde niet veel voor en was nogal banaal. Op zichzelf deed deze raming namelijk nog helemaal niets voor het, door mij veronderstelde, doel waarop de drie achtereenvolgende regeringen in deze jaren heimelijk mikten: het desnoods slechts in schijn verhogen van het totaal van de ontwikkelingshulp. Die verhoging ontstond pas door elk jaar doodleuk de binnenslijnse bedragen op te tellen bij de (buitenslijnse) begrotingsbedragen van dat jaar, alsof ook de eerste al tot de in die jaren voorgenomen uitgaven behoorden! Dit vermengen van appels met peren deed men echter alleen in de extra-comptabele staten waarin elk jaar de totaalcijfers van de ontwikkelingshulp bijeen werden gebracht, die in de afzonderlijke begrotingshoofdstukken van de verschillende ministeries (echt) waren begroot.⁶⁴ De extra-comptabele status van deze hulpoverzichten was kennelijk de vrij-brief waarmee men iets meende te kunnen suggereren dat niet door de begrotingsstukken van die jaren werd gedekt.

Gesjoemel en administratief geknoei

Een binnenslijnse verplichting meetellen als een begrote uitgave was uiteraard op zich al een doodzonde.⁶⁵ Maar het riep ook nog de vraag op wat er zou gebeuren zodra de oproepen van de Europese Commissie wél zouden komen. De werkelijke uitgave van de EOF-2-verplichtingen zou immers nog wel een (buitenslijnse) begrotingspost vergen die eveneens het parlamentsfiat moest krijgen. Als het bedrag van de (komende) oproep op tijd bekend is, kan er een normale begrotingspost aan worden gewijd in de reguliere BuZa-begroting op prinsjesdag; maar als het pas tijdens lopende begrotingsjaar bekend wordt, moet er een suppletoire begrotingswijziging volgen, die het bedrag alsnog ten laste van dit jaar brengt. In beide gevallen rijst dan echter de vraag of dit bedrag, na de eerdere binnenslijnse meetelling in het totaal van de ontwikkelings-hulp, ook nog

⁶⁴) De vorm waarin deze vermenging plaatsvond in het tweede hulpoverzicht in de Miljoenennota voor 1965 week iets af van de manier waarop het in de twee begrotingsnota's van Bot werd gedaan (respectievelijk MinFin 1964, p. 32, en MinBuza 1965e, p.3 en 1966c, p. 2). Maar in beide laatste stukken stonden ook nog voetnoten met binnenslijnse bedragen in de meer gebruikelijke vorm, en dat had kunnen opvallen want die laatste werden *niet* opgeteld in het totaal van de hulp en die voor het EOF wél. Slechts één Kamerlid had daar in januari 1966 vragen over, maar die werd door Bot afgescheept met een vermoedelijk gespeeld onbegrip (zoals verderop zal blijken).

Witteveen leverde in de genoemde Miljoenennota zijn bijdrage aan de verhulling van de truc overigens ook nog in een andere vorm, namelijk in een van elke logica en realiteit gespeende zin. Daarin werd eerst medegedeeld dat 'de feitelijke lasten die Nederland' ten aanzien van EOF-2 op zich nam 'niet wijzigen door' de genoemde binnenslijnse verplichting – wat slechts half waar was, want die lasten verschoven daardoor wel naar de toekomst, en niet eens zo'n nabij gelegen toekomst! Daarna volgde een tangconstructie die ook nog eens beweerde dat 'aangezien' deze lasten niet veranderden 'het totaal van de hulp voor 1965' kon worden gesteld op een bedrag dat tevens deze binnenslijnse verplichting omvatte (MinFin 1964, p.31)! Zo resulteerde uit de combinatie van twee dubieuze beweringen een regelrechte leugen!

⁶⁵) Zie echter de quasi-vanzelfsprekendheid waarmee Bot in zijn eerste begrotingsnota, bij de toelichting van de EOF-post, de zin voltooide waarvan ik een deel reeds citeerde op p. 111 (de derde regel van onder): '...waarbij tegelijkertijd het bedrag in de extra-comptabele staat van hulpverleningsposten wordt *meegeteld*' (MinBuza 1965e, p. 4; cursivering toegevoegd) – alsof daar niets op tegen was! Maar goed, een lagere-schoolfout ga je natuurlijk niet toelichten als je die met opzet maakt.

eens als begrotingsbedrag zou worden meegeteld – nota bene wèl het jaar waarin er, ter hoogte van dit bedrag, voor het eerst wèl een echte betaling aan EOF-2 plaatsvindt!

Dit was een kwestie die het kabinet-Marijnen bij zijn ontwerp van de in 1964 ingevoerde constructie had laten liggen. Het kabinet-Cals moest dit losse eindje ten tijde van Bots eerste begrotingsnota oplossen.⁶⁶ De oplossing waarmee Bot kwam, waaraan waarschijnlijk overleg met leden van de Tweede Kamer vooraf was gegaan, handhaafde de constructie van Marijnen c.s., maar voegde er de belofte aan toe, dat de ‘feitelijke betalingen’ – waarvoor in de jaren dat die zich zullen voordoen ‘suppletoire begrotingen’ worden ingediend – in die jaren ‘niet zullen worden opgenomen in de extra-comptabele staat (...), teneinde dubbeltelling te voorkomen’ (MinBuza 1995e, p. 4; cursivering toegevoegd) – nota bene: dit begon te lijken op een onderweg met plakband en schoenveters uitgevoerde noodreparatie aan een oude auto! Deze belofte zou, mits ook volgende ministers van Financiën en regeringen zich eraan zouden houden, inderdaad het tweemaal meetellen van althans deze al binnenslijns opgevoerde EOF-bedragen kunnen tegengaan (men liet de noodreparatie na thuiskomst dus nog een aantal jaren zitten!).

Er was echter één Kamerlid: Van der Goes van Naters (PvdA), die ernstig betwijfelde of de gevonden constructie wel zo slim was als de minister en enkele andere commissieleden geloofden. Dat vroeg hij zich in elk geval herhaaldelijk hardop af. Betogend dat een binnenslijnse voorziening minder een ‘daad van wetgeving’ was dan een begrotingspost – wat op zichzelf waar is – verwachtte hij wel allerlei problemen met Financiën zodra de betalingsverzoeken uit Brussel zouden gaan binnenstromen (Tweede Kamer 1966a, p. 768). Dat laatste was weliswaar nog even niet actueel, maar later (na 1967 bijvoorbeeld, als ook de EOF-2-betalingen zouden worden opgevraagd – zie voetnoot 61) zou verzet van Financiën niet ondenkbaar zijn. Ook zouden er economische omstandigheden kunnen ontstaan waarin de regering zich gedwongen zou zien besluiten te nemen die zeer dringend en voor alle ministers geldend zullen zijn (zoals bezuinigingsmaatregelen), en dan zou zo’n afspraak uit 1965 wel eens te zwak kunnen blijken. Misschien zou een gehandhaafde voorlopige storting op een speciale schatkistrekening, zoals bij EOF-1 was gedaan, wel een meer solide basis zijn voor toekomstige betalingen dan een binnenslijnse vermelding met ongebruikelijke consequenties.

Zelf had Van der Goes overigens liever de aanvankelijk jaarlijkse begrotingsposten van 1963 en ’64 gecontinueerd willen zien, maar dan wel mèt het van toepassing zijn van artikel 24 van de Comptabiliteitswet, zodat de betreffende betalingen rustig konden doorlopen naar volgende jaren – iets dat hij al eerder in de vergadering had bepleit, maar toen door Bot was afgeserveerd met verwijzing naar de constructie als aangevuld in de begrotingsnota – zonder de allerm minst onzinnige waarschuwing van het Kamerlid serieus te nemen (idem p. 748). Met prematuur begroten had Van der Goes dus even weinig moeite als de regeringen-De Quay en Marijnen.

Eén ander Kamerlid had echter ook nog vragen aan Bot: Bos (CHU), die nog maar sinds 1963 in de Kamer zat, en daarom de stukken wellicht met meer ijver bestudeerde dan andere leden. Twee eigenaardigheden hadden zijn aandacht getrokken. Allereerst de discrepanties tussen de BuZa-begroting voor 1966 en de eerste begrotingsnota van Bot: de PM-vermeldingen voor de

⁶⁶) Wellicht hebben enkele Kamerleden dit probleem echter ook in 1964 al gesignaleerd, toen de begrotingsvoorstellen voor 1965 uitkwamen. Maar in mijn nabeschouwing van het commissiedebat van januari 1966 in het Nesbic-bulletin van destijds heb ik alleen verwezen naar de discussie die er in 1965 over ontstond in de Tweede Kamer. Die betrof toen eveneens het twee keer belasten van de ontwikkelingsuitgaven met de EOF 2-bijdragen (Coppens 1966a, p. 37-38). Bij nader inzien kan dit zowel de tweede meetelling van de eerder voor 1963 en ’64 begrote bedragen in 1965 en ’66 hebben betroffen, als de toen begonnen binnenslijnse ramingen die ook nog een keer begroot moesten worden. In het verslag van de commissievergadering van 1966 is dit niet helder. Maar er zijn wel diverse uitspraken van Kamerleden in te vinden die bevestigen dat ‘wij hierover verleden jaar uitvoerig met de regering hebben gesproken.’ En diverse leden gaven daarbij aan, expliciet of impliciet, betrokken te zijn geweest bij het vinden van een oplossing: zie bijvoorbeeld het lid dat nadrukkelijk verklaarde, ‘dat wij deze keer inderdaad (...) tot een bevredigende oplossing zijn gekomen’ – woorden die doen vermoeden dat er ook eerdere discussies zijn geweest (Tweede Kamer 1966a, p. 770; cursiveringen toegevoegd; de aangehaalde woorden waren beide keren van het KVP-lid Westerterp).

EOF-post in de eerste en het binnenslijnse bedrag voor deze post in de laatste. Bos had tegen de binnenslijnse vermelding geen bezwaar, maar wilde wel weten of deze stukken niet gelijkluidend moesten zijn, en welk van de twee dan correctie behoeft (idem p. 770). Goede vragen, maar Bot slaagde erin ze niet te beantwoorden – ook niet nadat Bos er een tijdje later nog eens op terugkwam, en toen ook nog een tweede ‘raar verschijnsel’ onder de aandacht bracht (dat ik in het eerste deel van noot 64 noemde): binnenslijnse bedragen in de begrotingsnota die wél en niet werden meegeteld in het totaal van de hulp (idem, p. 776).⁶⁷

De merkbaar aarzelende en/of vermoeide bewindsman werd daarna twee maal door de voorzitter van de commissie gered: mede gezien het late uur, herhaalde deze zijn kort daarvoor gedane voorstel om de beraadslaging te sluiten; de kwestie kon dan vóór de plenaire behandeling worden afgehandeld, was zijn suggestie, zo nodig na verder overleg tussen de minister en het kamerlid, als de vraag ‘ook achteraf nog niet duidelijk blijkt te zijn’ (idem, p. 776-777).

Het was echter geen onduidelijkheid in de vragen van Bos die Bot problemen gaf. Vermoedelijk wilde de minister op dit late moment alleen vermijden de ware reden achter de discrepanties tussen beide stukken hardop uit te spreken. Waarschijnlijk is Bos daarna achter de groene gordijnen snel ingewijd. Het was echter beter geweest als hij en de andere leden van de begrotingscommissie zich kritischer hadden opgesteld tegenover dit geknoei, en correctie hadden geëist.

En dat geldt nòg meer bij het tweede voorbeeld van gerommel met cijfers: het op Nederlands initiatief opgerichte *West-Irian Fonds* (WIF) van de VN. De administratieve verwerking daarvan in deze periode was zelfs dusdanig gebrekkig dat ik op *oudere* MvT’s moest terugvallen om de lacunes in de gegevens en tegenstrijdigheden in de cijfers te kunnen invullen en ophelderen.

De basis van de betalingsachterstand bij het WIF werd reeds in het jaar van zijn oprichting gelegd: 1963.⁶⁸ Na de overdracht van Nieuw-Guinea aan de VN in 1962 volgde zeven maanden later, per 1 mei 1963, de soevereiniteitsoverdracht aan Indonesië. Aanvankelijke wrijvingen met Nederland en daarna de ‘*konfrontasi*’-politiek van Indonesië tegenover de Maleisische Federatie in oprichting en zijn boycot van de VN in dat verband, verhinderden echter een effectieve start van het WIF.

Toch werden er al kosten voor gemaakt, zoals blijkt uit het eerste overzicht van de ontwikkelingsuitgaven in de Miljoenennota voor 1964 (MinFin 1963, p. 13). Daarin stond in de kolom van de vermoedelijke uitkomsten in het *voorgaande* jaar, 1963, een bedrag van f. 24,1 mln. Dit riep echter meteen een aantal vragen op: konden er zo snel na het akkoord met Indonesië al reële uitgaven van ongeveer tweederde van Nederlands jaarbijdrage worden verwacht (een bijdrage die in dezelfde bron in de kolom van de nieuwe begroting voor 1964 op f. 36,2 mln. was gezet)? Niet alleen de snelheid van besteding, maar ook de grootte van het eerstgenoemde bedrag was verbluffend: ruim meer dan het honderdvoudige van het bedrag dat de al eerder aangehaalde, in 1964 verschenen, Ismogtabellen voor 1963 vermeldde: f. 181 duizend (eveneens als ‘vermoedelijk’ aangeduid – Ismog 1964, tabel I, p.5).

Verderop zal blijken dat dit Ismogbedrag correct was – maar dat werd pas bevestigd in twee van de MvT’s van de tweede OS-minister, Udink, die in 1968 en ’70 overzichten gaf van de in het verleden ‘opgevoerde’ hulpbedragen voor het WIF; die vermeldde beide voor 1963 een be-

⁶⁷⁾ Ik neem overigens zonder meer aan dat Bot heus wel wist wat het ware antwoord aan Bos was. Maar hij wilde natuurlijk liever niet openlijk zeggen dat deze discrepantie nodig was om te kunnen suggereren dat de ontwikkelingshulp hoger was dan in de begroting stond.

⁶⁸⁾ De VN bereikten in februari 1963 een akkoord met Indonesië over dit WIF, dat officieel werd aangeduid als het ‘Fund of the United Nations for the Development of West Irian’ (Fundwi), dat met een begroting van US\$ 40 mln. werd uitgerust. Nederland zou hiervan driekwart voor zijn rekening nemen, verdeeld in drie jaarlijkse termijnen van \$ 10 mln. (aldus een redactionele voetnoot in het tweede ING-boek – Dierikx et al., red. 2003, p. 173, noot 72). Tegen de toenmalige dollar/guldenkoers kwam dit overeen met een jaarlijks bedrag van f. 36,2 mln. en een totaal van de toezegging van driemaal dit bedrag: f. 108,6 mln.

van f. 0,2 mln. (MinBuza respectievelijk 1968, p. 39, en 1970, p. 55). Het woord ‘opvoeren’ in 1968 was weliswaar wat verhullend, maar wel bruikbaar, want dat liet geheel in het midden of de genoemde bedragen *begrotings*bedragen betroffen, voorlopig geschatte *uitgaven*, of alleen nog maar op een schatkistrekening bij Financiën bijgeschreven *reserveringen*. Echter, in het lijstje van 1970 werd dit op één punt duidelijker: dit bevatte namelijk twee kolommen, een onder de kop ‘begroting’ en een onder ‘rekening’; deze laatste leek te duiden op de schatkist-rekening – al was die toen nog nergens vermeld! In de toelichting werd echter van ‘uitputting’ van deze begrotingspost gesproken, alsof het echt gerealiseerde uitgaven betrof – zoals ook in de nog latere tabel in Nekkers & Malcontent red., 1999, p. 393) wordt gesuggereerd. Opmerkelijker was echter dat in Udinks tweede lijstje dit bedrag van f. 0,2 mln. voor 1963 in *beide* kolommen voorkwam! Na het eerdere betoog over de EOF-boeking (zie p. 109-112) kan de vraag hoe dit kon, nu wel achterwege blijven: ook bij het WIF ging het namelijk in eerste instantie alléén om reserveringen op een schatkistrekening – al stond dit er nergens bij (ik heb het alleen aangetroffen in twee mondelinge mededelingen van Bot, die ik verderop zal aanhalen).

Dit enorme verschil tussen de 1963-bedragen in de Miljoenennota en de Ismogtabel duidt er misschien op dat men aanvankelijk dacht in dit jaar alvast wel tweederde van het met de VN afgesproken jaarbedrag voor het WIF te kunnen reserveren, maar later tot de ontdekking kwam dat daarvan nog maar minder dan 1 procent daadwerkelijk werd gespendeerd. Hoewel dit verband tussen reserveren en spenderen waarschijnlijk destijds niet eens werd gelegd – veel waarschijnlijker is immers dat het toen alleen ging om een zo spoedig mogelijke *toerekening* aan het totaal van de Nederlandse ontwikkelingshulp van een bepaalde betalingsverplichting tegenover het Papoea-volk. Maar omdat die in het eerste hulpoverzicht in de kolom van de uitgaven was gezet, zal men wellicht later hebben bedacht dat het oorspronkelijke toerekeningsbedrag beter te beperken was tot de inmiddels gebleken echte uitgave in 1963 (f. 0,2 mln.) – waardoor er in 1964-’66 meer ruimte zou overblijven voor verdere toerekeningen ten behoeve van het WIF.⁶⁹

Inderdaad werd in dit zelfde hulpoverzicht het hele bedrag van de afgesproken jaarbijdrage: f. 36,2 mln., als het begrotingsbedrag voor 1964 opgevoerd. En dat werd voor 1965 herhaald in het tweede hulpoverzicht in de Miljoenennota voor 1965 (MinFin. 1964, p. 32).⁷⁰ Toen echter Bot, weer een jaar later, met zijn eerste begrotingsnota kwam, leek hij impliciet toe te geven dat al dit prematuur begroten van uitgaven in 1964 en ’65 eigenlijk wel vreemd was. Expliciet stelde hij echter alleen, dat er ‘van de op voorgaande begrotingen voor dit Fonds *gereserveerde* bedragen (...) een bedrag van circa f. 70 mln. [resterde] *dat nog niet werd opgevraagd*.’⁷¹ En omdat werd verwacht, dat dit laatste bedrag ‘*ook in 1966 niet zal worden opgevraagd*,’ werd voorgesteld in de nieuwe begroting ‘deze post pro memorie (...) te vermelden’ (MinBuza 1965e, p. 4; cursiveringen toegevoegd). Dit opvragen (door de VN) kon echter, afgezien van de uitgaven in 1963 en ’64, ook in voorgaande jaren al nauwelijks worden verwacht, gezien de moeilijkheden met Indonesië! Dus waarom werd er pas nu, voor het vierde jaar: 1966, ineens een PM-post van gemaakt, terwijl er in feite niets was veranderd?

Misschien was het antwoord inderdaad wel, dat Bot en het kabinet-Cals afstand wilden nemen van het grotendeels prematuur begroten van tweemaal f. 36,2 mln. dat het kabinet-Marijnen

⁶⁹⁾ Ik speculeer hier, want echte verklaringen heb ik in geen enkel overheidsstuk aangetroffen. Ook het aanvankelijk genoemde bedrag van f. 24,1 mln. kwam nooit meer ergens voor, al ben ik in Bots eerste begrotingsnota wel een saldovermelding tegengekomen waarbij dit bedrag gebruikt lijkt te zijn (zie noot 72 hieronder).

⁷⁰⁾ In de kolom van de uitgaven in het voorgaande jaar: 1964, stond toen nog steeds een bedrag van f. 11,2 mln., het wel gelijk was aan het Ismogbedrag voor dit jaar (1964, p. 5). Udinks tweede WIF-lijstje kwam echter ineens met een lager uitgegeven bedrag in 1964 op de proppen: f. 7,6 mln. – nota bene: zes jaar na dato! (MinBuza 1970, p. 55); en dat werd, nog veel later, bevestigd door Nekkers & Malcontent (red. 1999, p. 393). Dit is wellicht reden om aan te nemen dat dit nieuwste bedrag het correcte is.

⁷¹⁾ Het in deze zin gebezigde woord ‘gereserveerde’ behoeft niet per se als een indicatie voor het bijschrijven op een speciale schatkistrekening te worden opgevat, omdat ook bij het begroten van bedragen het woord ‘reserveren’ niet ongebruikelijk is. Hier zal ik echter ook de al voor 1963 genoteerde (later door Udink gecorrigeerde) uitgave van f. 0,2 mln. rekenen tot de in eerste instantie voor het WIF gereserveerde bedragen.

zich voor de jaren 1964 en '65 veroorloofde – al zijn er geen aanwijzingen voor een dergelijke afkeuring.⁷² Van de som van de eerder voor het WIF ‘gereserveerde’ bedragen zou volgens Bot in 1965 ‘circa f. 70 mln.’ nog altijd niet zijn opgevraagd door de VN, zoals Bots als eerste geciteerde zin stelde. Dit bedrag hield echter geen rekening met alle eerder genoteerde uitgaven; doet men dit wel, en neemt men aan dat ook de voor 1964 vermelde uitgave (zie noot 70) was overgemaakt aan de VN (wat uit niets bleek), dan was het nog niet door de VN opgevraagde bedrag niet meer dan f. 64,8 mln.⁷³ Maar Bots tweede restantbedrag in deze toelichting sloeg helemaal niet op dit nog niet uitgegeven bedrag, zoals zijn tekst leek te suggereren, maar op het nog niet gereserveerde of begrote deel van de *totale toezegging* aan het WIF (f. 108,6 mln., zie noot 68). En dat deel bedroeg niet het door Bot genoemde bedrag van f. 12,1 mln., maar f. 36,0 mln., wat Udink als het ‘derhalve nog op te voeren’ bedrag bij zijn eerste lijstje uit 1968 vermeldde (MinBuza 1968, p. 39).

Waarom dit ‘opvoeren’ plotseling werd gestaakt en vervangen door een PM-vermelding in 1966, werd dus niet onthuld. Misschien had de wijziging (ook) iets te maken met een inmiddels in Den Haag ontstane discussie die eveneens de toekomst van het WIF betrof. Het ging toen om de voorbereiding van de onderhandelingen met Indonesië over een regeling van de na de onafhankelijkheid en in de jaren vijftig ontstane financiële en juridische geschillen met dit land. Deze onderhandelingen begonnen in november 1964, maar de regering wilde in dit kader ook praten over de besteding van de WIF-gelden. Terwijl dit laatste in het voorjaar van 1965 aan de orde zou komen tijdens een bezoek van de Indonesische ambassadeur aan Den Haag, rezen er intern blijkbaar ook vragen over wat er met het WIF moest gebeuren.⁷⁴

De WIF-toelichting in Bots eerste begrotingsnota moet dus wel vragen hebben opgeroepen. Maar het vreemde is dat daarvan niets bleek tijdens de bijeenkomst van de begrotingscommissie van de Tweede Kamer in januari 1966.⁷⁵ De Kamerleden wilden wel nog weten of de nog niet door de VN opgevraagde WIF-gelden beschikbaar zouden blijven voor latere besteding. Bots antwoord was in eerste instantie wat rommelig: ‘Dat voor 1963 niet; dat voor 1964 en 1965 blijft wel ter beschikking en dat *wordt* gereserveerd. Het *gehele* bedrag blijft *dus* beschikbaar, maar van het eerste gedeelte is, naar ik meen, reeds iets uitgegeven’ (Tweede Kamer 1966a, p. 753; cursiveringen toegevoegd). Zonder de gegevens uit 1968 was dit evenmin te volgen; en zelfs met die gegevens komen we niet ver. In elk geval was er van het door Bot genoemde eerste gedeelte niet slechts ‘iets’, maar alles al uitgegeven – tenzij hij nog het eerder vermelde, meer dan honderd maal hogere, bedrag voor 1963 in zijn hoofd had.⁷⁶

⁷²) Het stond in elk geval niet in Bots toelichting bij de WIF-post in 1965: die riep in feite alleen maar zeer grote vragen op, onder andere omdat er twee verschillende restantbedragen in voorkwamen die over hetzelfde leken te gaan, maar dit in werkelijkheid niet deden (MinBuza 1965e, p. 4). Het tweede van deze bedragen was het saldo waarop ik in noot 69 doelde, maar het bedrag daarvan werd later eveneens door Udink gecorrigeerd (zie hierna).

⁷³) Naast de twee in 1964 en '65 *begrote* bedragen: samen f. 72,4 mln., zal ook de al in 1963 genoteerde, maar later door Uddink gecorrigeerde, uitgave van f. 0,2 mln. tot de in totaal voor het WIF *gereserveerde* bedragen zijn gerekend. Dit totaal (f. 72,6 mln.) verminderd met zowel deze uitgave als de in 1970 door Udink gewijzigde uitgave van f. 7,6 mln. in 1964 (in totaal dus f. 0,2 mln. plus f. 7,6 mln. = f. 7,8 mln.) leidt tot de genoemde f. 64,8 mln. – ‘circa’ stond dus niet voor niets bij Bots schatting van f. 70 mln.!

⁷⁴) Een memo, d.d. 24 maart 1965, van een directiechef van BuZa aan andere bij de voorbereiding van dit bezoek betrokken ambtenaren, bevatte namelijk het advies van de auteur het WIF ‘echter niet te ontbinden, doch op “een laag pitje te zetten” om het weer te doen herleven zodra Indonesië weer in de VN is teruggekeerd’ (Dierikx et al., red., 2003, p.173). Het woord ‘echter’ en de in een andere alinea genoemde bezwaren tegen een bilaterale regeling, suggereren dat dit memo wellicht stelling nam in een in Den Haag gevoerde discussie over het WIF. Ik ga daarop hier niet verder in, maar noem nog wel de informatie die de ING-redactie vermeldt in een aan dit memo toegevoegde voetnoot over een reactie uit het ministerie; die waarschuwde namelijk dat Indonesië Nederland slechts wenste te zien als donor van het Fonds, en niet als uitvoerder van hulpprojecten in Irian Jaya. De noot wees ook op dreigende complicaties als Nederlandse projecten aldaar de aanwezigheid van Nederlands personeel zouden vereisen (idem p.174, noot 5).

⁷⁵) Ik kan slechts veronderstellen dat de meest cruciale raadsels en ongerijmdheden in deze WIF-toelichting reeds door begrotingsspecialisten van de Kamerfracties aan de orde werden gesteld in een of ander ambtelijk vooroverleg – zonder de latere gegevens uit 1968 en '70 was aan Bots toelichting namelijk geen touw vast te knopen.

⁷⁶) Bot was niet zo’n ‘verbale brekebeen’ als Ivo Opstelten, de in maart 2015 afgetreden minister van Veiligheid

Na een korte tussenopmerking over het niet van toepassing zijnde artikel 24 CW op het grotere eerste restbedrag, volgde Bots afronding: ‘Het bedrag is echter gereserveerd voor het doel, waarvoor het *is verstrekt*. Het is aan de Verenigde Naties als zodanig *toegezegd* en het blijft op de girorekening staan’ (idem). Met deze uitspraak werd, naar mijn indruk voor het eerst, openlijk erkend dat de tot op dat moment in de stukken vermelde bedragen die zogenaamd voor het WIF beschikbaar waren gesteld, in werkelijkheid (ondanks het woord ‘verstrekt’ in de voorafgaande zin, maar wel afgezien van de al betaalde uitgaven in 1963 en ‘64) nog helemaal niet waren afgestaan; ze lagen alleen nog maar gereed voor betaling aan de VN. Maar de Kamerleden keken blijkbaar niet op van deze verwijzing naar een ‘girorekening’, òf vatten die slechts op als een spreekwoordelijke aanduiding die geen verdere verduidelijking behoefde.⁷⁷

Daarna waren er ook nog, bijna acht maanden later, Bots mededelingen in de ministerraadsvergadering van 2 september 1966, en die lieten aan duidelijkheid niets te wensen over – althans wat het reserveren en een deel van de tot dan toe verrichte uitgaven betreft. In die MR werd toen de aanstaande slotronde van de onderhandelingen met Indonesië over de financiële en juridische eisen van Nederland voorbereid, waarbij ook de toegezegde bijdrage aan het WIF ter sprake kwam. Bot herinnerde zijn collega’s eraan, dat deze bijdrage van 3 x \$ 10 mln. ‘bij het ministerie van Financiën [was] geblokkeerd’, en dat het ‘totale bedrag van f. 108 mln. nog vrijwel intact’ was (Dierikx et al., red., 2003, p. 432).⁷⁸

De mededeling zelf was wel duidelijk, maar de inhoud zat er op een belangrijk punt flink naast. Correct was dat er nog vrijwel niets was uitgegeven (al waren de uitgaven in 1963 en ‘64 toch al opgelopen tot f. 11,4 mln. in totaal). Maar van het genoemde totale (wat afgeronde) bedrag van de oorspronkelijke WIF-toezegging was nog maar een gedeelte gereserveerd bij Financiën (f. 72,6 mln., zie noot 73); en daarvan was in 1963 en ‘64 inderdaad nog maar weinig (de hierboven genoemde f. 11,4 mln.) overgemaakt aan de VN. Terwijl van het in totaal toegezegde bedrag (van f. 108,6 mln.) in werkelijkheid tot en met 1968 bijna een derde nog altijd niet was gereserveerd (of ‘geblokkeerd’, zoals Bot nu zei): f. 36 mln., zoals we op p. 117 zagen.

In Bots tweede begrotingsnota van september 1966 werden geen nieuwe onjuiste bedragen gepresenteerd, maar dat was alleen omdat er geen enkel cijfer meer in stond. Onjuiste mededelingen stonden er nog wel in, al zal ik mij hier beperken tot de herinnering aan de PM-post in de vorige begrotingnota (nu zonder het onjuiste bedrag te herhalen). Door deze PM-vermelding wederom te betitelen als de post die ‘het restant van de bestaande verplichtingen tot uitdrukking bracht,’ en dit in de volgende zin gelijk te stellen met ‘het beschikbare saldo’ dat de VN in 1967 desgewenst zou kunnen opvragen, zat men er deze keer op nauwelijks nog te beschrijven manieren wéér naast. Met als meest storende, dat men poogde het gezicht te redden door continuïteit te suggereren ten opzichte van de toelichting van een jaar eerder, waar alleen erkenning en correctie van het geknoei gepast waren geweest.⁷⁹

en Justitie in de kabinetten-Rutte-1 en 2 (typering door René Appel in de Taal Staat, op 14 maart 2015). Maar af en toe stak Bot deze woordenbuitelaar wel naar de kroon, zoals hieronder nog vaker zal blijken.

⁷⁷⁾ Bots tussenopmerking over de toepasbaarheid van artikel 24 CW hield in, dat dit op het WIF ‘niet formeel van toepassing’ was (Tweede Kamer 1966, p. 753). Maar dit antwoord behoeft interpretatie omdat het letterlijk alleen sloeg op het al uitgegeven ‘iets’ van het eerste gedeelte – een notuleringslordigheid die gecorrigeerd had moeten worden. (In de volgende begrotingsnota wordt dit artikel 24 echter wèl van toepassing verklaard op de-ze post. En dat was erg vreemd, zoals ik verderop zal toelichten.)

⁷⁸⁾ Bot sloot zijn interventie af met een iets minder heldere aanbeveling: ‘Misschien zou dit [totale bedrag?] in verband met de goede presentatie [van Nederlands eindbod?] kunnen worden ingevlochten in het totale hulp-bedrag [dat Indonesië voor de neus zou worden gehangen?] (Dierikx et al., red., 2003, p.432). De van een vraagteken voorziene aanvullingen tussen vierkante haken zijn slechts mijn poging om Bots aanbeveling wat bevattelijker te maken, maar voor de juistheid daarvan kan ik niet instaan. Misschien wilde hij alleen een gunstig gespreksklimaat met Indonesië bevorderen, maar zijn aanbeveling verried ook enige distantie ten opzichte van wat Nederland met het WIF wilde bereiken. Die kwestie laat ik hier echter rusten.

⁷⁹⁾ Het ‘restant van de bestaande verplichtingen’ bestond in feite uit twee verschillende dingen: een nog door de VN op te vragen betaalverplichting van f. 64,8 mln. (zie noot 73), en het nog niet op de schatkistrekening bijgeschreven deel van de toezegging (f. 36,0 mln., zie p. 117), zodat de som hiervan (f. 100,8) te beschouwen

Rest nog de laatste zin van de toelichting in deze tweede nota. Die vermeldde dat artikel 24 CW nu wel toepasbaar zou zijn. Als dit echter moest slaan, zoals geschreven werd, ‘op het beschikbare saldo’ dat de VN-beheerder van het WIF ‘in de loop van 1967’ kan opvragen, dan kon dit alleen het nog opvraagbare bedrag van f. 64,8 mln. betreffen – genoeg om mee te beginnen natuurlijk, maar niet het complete (in noot 79 berekende) bedrag dat de VN nog tegoed had van Nederland in verband met het WIF (f. 100,8 mln.), dus inclusief het nog niet gereserveerde deel van de oorspronkelijke toezegging (f. 36,0 mln.). In het volgende hoofdstuk zullen we nagaan of, en wanneer, ook dit laatste deel van de WIF-verplichting zal worden gereserveerd bij Financiën.

Echter, toepassing van artikel 24 CW op een reeds op een speciale rekening geparkeerd bedrag is vreemd en zinloos: dat bedrag is sowieso besteedbaar in latere jaren, want als het een-maal op die rekening staat kan het alleen maar voor het WIF worden gebruikt, in welk jaar dan ook. En op het nog te reserveren bedrag van f. 36,0 mln. kon dit evenmin slaan, want dit artikel betreft alleen begrote bedragen die, onvoorzien, nog niet zijn uitgegeven.

Leugentjes om een grotere leugen te kunnen continueren

Alvorens af te ronden nog even de opmerkelijke redenering waarmee de overheid trachtte haar in het voorgaande aan het licht gebrachte handelwijze te rechtvaardigen. De Nota-Bot leidde die in met een intentie waartegen in principe geen bezwaar zou behoeven te zijn, mits er maar niet iets merkwaardigs was gevolgd. De eerste zin luidde:

‘Bij de opstelling der begroting, c.q. de extra-comptabele staat (...) zal het streven worden voortgezet om de jaren zo goed mogelijk vergelijkbaar te maken.’

Maar dit werd vervolgd met:

‘Dit betekent dat in de daarvoor in aanmerking komende gevallen de verplichtingen in de staat worden opgenomen, en niet de werkelijk [uit te keren] bedragen’ (MinBuza 1966b, 86, cursivering toegevoegd).⁸⁰

De inhoud van de tweede zin, waarin we herkennen wat er zowel bij het EOF als bij het WIF gebeurde, verraadt al wat er fout is: voorgenomen ‘uitgaven’ vervangen door ‘verplichtingen’ is in een begroting op kasbasis uiteraard verboden – en dat zou ook in een extra-comptabele staat moeten gelden.

De beoogde rechtvaardiging van deze overtreding was bovendien uitgesproken zwak. Na de bewering dat bijdragen aan allerlei internationale instellingen – het zou ‘met name’ gaan om contributies van internationale organen – ‘onregelmatig worden opgevraagd’ volgde de redenering:

‘Zouden alleen de opgevraagde bedragen worden opgenomen en niet de verplichtingen dan zou een uitermate wisselend beeld ontstaan, hetgeen telkenmale tot gecompliceerde uiteenzettingen aanleiding zou moeten geven’(idem).

Waren de door de Europese Commissie, respectievelijk de VN, opgevraagde bedragen inderdaad ‘uitermate wisselend’, en bovendien: zodanig wisselend, dat een gecompliceerde verklaring onvermijdelijk was? Dat daargelaten, zou die gecompliceerdheid als excuus kunnen dienen voor het plegen van een niet geoorloofde handeling?

Nòg problematischer was echter dat wat de Nota-Bot hier quasi onschuldig mededeelde minder te maken had met beduchtheid voor gecompliceerde uiteenzettingen, als wel met een poging tot misleiding: in plaats van de werkelijk verwachte uitgaven wilde men in de hulpover-

was als het nog aan het WIF verschuldigde bedrag.

⁸⁰⁾ Ik heb in de passage tussen [] het niet toepasselijke woord: ‘uitgekeerde’ vervangen – bij begrotingsbedragen gaat het immers om nog uit te voeren betalingen. Verder is mijn cursivering alleen signalerend bedoeld, omdat dit woord aangeeft dat de betreffende handeling zich kennelijk beperkte tot de extra-comptabele staten, stukken waarin men zich blijkbaar het recht voorbehield de regels van de rijksbegroting aan de laars te lappen.

zichten liever het beeld ophangen waaraan men de voorkeur gaf, namelijk: toekomstige betalingsverplichtingen alvast meetellen bij de ontwikkelingshulp in de jaren dat de begrotingsregels dit niet toestonden. En daar paste het kennelijk ook niet bij om uit te leggen wat er in het verleden door voorgaande kabinetten op dit punt fout was gedaan, want dat zou verhinderen om er op dezelfde voet mee door te gaan. Dat was, in elk geval bij het EOF en het WIF één van de redenen om de jaarcijfers vergelijkbaar te maken. De Nota-Bot wilde met deze poging tot legitimering dus niet slechts iets ‘onregelmatigs’ vermijden, maar vooral iets *onreglementairs* buiten beeld houden!

Dit tekent de bedenkelijke begrotingsmoraal in deze jaren ten voeten uit, duidelijk een van de redenen om later in de jaren zeventig tot invoering van een nieuwe Comptabiliteitswet over te gaan.

Waar kwam deze verdoezeling van de werkelijkheid kwantitatief op neer? In Tabel 3.1 zijn de in voorgaande secties gevonden bedragen voor het EOF en het WIF, zoals die in de jaren 1958-'67 in drie verschillende gedaanten werden meegeteld in het totaal van de ontwikkelingshulp, op overzichtelijke wijze bij elkaar gezet.

Tabel 3.1: De in het totaal van de ontwikkelingshulp van de overheid meegetelde soorten bedragen voor het EOF en het WIF, 1958-'67, (in mln. gld.)

	Speciale rekening	Begroot	Binnenslijns	Meegeteld
1. EOF-1 1958-'62	258,3			258,3
2. EOF-2 1963-'64		95,0		95,0
„ 1965-'67			142,5	142,5
3. WIF 1963-'65	72,6 ¹			72,6
Subtotalen en totaal	330,9	95,0	142,5	568,4

1) Inclusief het later gecorrigeerde uitgavebedrag van f. 0,2 mln. in 1963.

De som van de bedragen die voor beide fondsen in deze tien jaren werden meegeteld bedroeg dus, zoals de rechterkolom laat zien, afgerond een kleine f. 570 mln. In dit totaal zijn de eerste twee prematuur begrote bedragen voor EOF-2 in 1963 en '64 voor de tweede keer meegeteld toen het kabinet-Marijnen in 1964 besloot de hele, over een reeks van vijf jaar verdeelde, bijdrage aan EOF-2-, met ingang van 1965 opnieuw mee te tellen in het totaal, maar nu als binnenslijns bedragen (waarmee dus tot en met 1969 zou worden doorgegaan).

Hoeveel is er echter in deze tien jaren van hulp via deze Fondsen *onterecht* – in de zin van: in strijd met de begrotingsregels – meegeteld in het totaal van de ontwikkelingshulp? Bijna alles! In principe geldt dit voor elk bedrag dat, voorspelbaar, niet werd uitgegeven in het jaar waarin het werd meegeteld. Bij EOF-1 was aanvankelijk niet precies bekend wanneer er iets aan Brussel werd overgemaakt (zie voetnoot 48). Inmiddels is dat wel bekend via twee tabellen uit het in 1999 verschenen boek van Nekkers & Malcontent, die alle gegevens in die voetnoot corrigeren.⁸¹ Als we deze volgen, is er alleen in 1960-'62 voor f. 12,6 mln. terecht meegeteld voor EOF-1, terwijl er van de rest van de reserveringen en de buitenslijns en binnenslijns begrote bedragen voor het EOF tot en met 1967 een bedrag van f. 495,8 is meegeteld (de som van de eerste drie bedragen in

⁸¹⁾ De uitgavencijfers in Nekkers & Malcontent, red. (1999, 392-393) geven voor drie van de EOF-1-jaren (1960 tot en met '62 – het laatste jaar van de reserveringen voor dit Fonds) een sub totaal van f. 12,6 mln., zodat het daarmee overeenkomende bedrag van de reserveringen waarschijnlijk wel als terecht meegeteld mag worden aangemerkt. De uitgavenreeks gaat vervolgens door tot en met 1967, waarmee het totaal van de uitgaven optelt tot een bedrag van f. 266,0 mln. Dit is f. 7,7 mln. méér dan het totaal van Nederlandse bijdrage aan EOF-1 (f. 258,3 mln., zoals genoemd in voetnoot 46), zodat dit surplus een betaling voor EOF-2 in 1967 was.

de laatste kolom). Als daarvan slechts f. 12,6 mln. terecht werd meegeteld, is dus in totaal voor (495,8 – 12,6 =) f. 483,2 mln. onterecht bij de hulp opgeteld.

Bij het WIF waren er twee keer uitgaven die in het jaar van de reservering werden betaald: f. 0,2 in 1963 en f. 7,6 in '64, samen f. 7,8 mln. (zoals toegelicht in noot 73). Derhalve is van het in totaal voor het WIF gereserveerde bedrag, (72,6 – 7,8 =) f. 64,8 mln. ten onrechte meegeteld.

Bij elkaar werd dus (12,6 + 7,8 =) f. 20,4 mln. terecht voor EOF en WIF meegeteld, en dat is van het kolomtotaal in tabel 3.1 slechts bijna 4 procent. Ruim 96 procent van dit kolomtotaal – in totaal een bedrag van bijna f. 546 mln. – werd dus volgens de begrotingsregels onterecht meegeteld in de Nederlandse overheidshulp in 1958-'67.

Tot slot nog enkele politieke kanttekeningen bij dit in de voorgaande secties onderzochte laakbare overheidshandelen in verband met het EOF en het WIF. Voor zover er een rechtvaardiging werd gegeven heb ik die hierboven als misleidend en onreglementair gekwalificeerd: het stiekem meetellen van een zeer groot deel van de voor deze Fondsen opgevoerde bedragen in het jaarlijkse totaal van de ontwikkelingshulp betekende een verdere schijnverhoging van deze hulp en ontegenzeglijk een vorm van bedrog. In de politiek wordt weliswaar (bijna) alles anders als een van de beoogde bedrogenen – het parlement – ermee instemt. Dat was duidelijk het geval, zoals onder andere geconstateerd kon worden in de vergadering van de begrotingscommissie van de Tweede Kamer in januari 1966: die toonde zich zelfs ingenomen met de continuering van de onder De Quay en Marijnen ingevoerde constructie voor het EOF, aangevuld met de in Bots eerste begrotingsnota verwoorde belofte de toekomstige extra-comptabele staten er niet meer voor een tweede maal mee te belasten. Deze aanvulling was (zoals in noot 66 bleek) duidelijk met medeweten van deze Kamerleden, en dus ook onder hun medeverantwoordelijkheid, tot stand gekomen. Kennelijk zagen ook zij dus liever een hoger bedrag voor het totaal van de ontwikkelingshulp, ook als dat gedeeltelijk slechts schijn was, dan een uit echt voorgenomen uitgaven opgebouwd totaal. De Kamer maakte zich hiermee medeplichtig aan de valse voorlichting die de regering gaf aan de derde bedrogene: de Nederlandse belastingbetaler en het publiek in het algemeen!⁸²

Hoe erg deze misleiding was behoeft nauwelijks verder betoog, behalve misschien dat deze schijn zich als een tijdbom kan gedragen. Die ontploft vroeg of laat en keert zich dan niet alleen tegen de misdraging, maar ook tegen het veronderstelde (goede) doel – en dat hebben we in recentere decennia eveneens zien gebeuren!

Helaas bleef deze schijn in de periode-Bot niet beperkt tot de hierboven beschreven zaken.

Naar een nieuwe beleidsfilosofie

Uiteraard gingen de Kamerdiscussies in januari 1966 nog over vele andere dingen, inclusief meer kwesties waarover onvoldoende informatie was verstrekt. Maar ik laat het hier bij nog enkele losse punten.

Bij voorbeeld: dit was ook de vergadering waarin de Tweede Kamer terugkwam op de discussie over de in paragraaf 3.1 uitgebreid besproken taken en bevoegdheden van minister Bot en de beleidscoördinatie tussen hem en de andere bewindslieden van de regering-Cals – met name die van Financiën, EZ en L&V. Na wat Bot daarover reeds in december 1965 in de Kamer had gezegd, vroegen diverse commissieleden nu hoe het stond met deze discussie. Bot opende zijn

⁸²⁾ En de trucjes die daarvoor nodig waren – zoals niet alleen de voortdurende discrepantie tussen de begrotingen van de diverse betrokken departementen en de extra-comptabele staten van de hulpverlening, maar ook de door Witteveen, Luns en Bot gefingeerde, zogenaamd in specifieke begrotingsjaren tot stand komende, betalingsverplichtingen, de optellingen van appels en peren, het andere geknoei met de gegevens en het gebrek aan adequate toelichtingen en het aantal onbeantwoordbare vragen die in het voorgaande naar voren kwamen – en ik heb niet eens alles genoemd dat ik tegenkwam – ze waren allemaal onderdeel van deze voor-de-gek-houderij, de leugentjes die blijkbaar nodig waren om een grotere leugen: een hoger hulpbedrag, te kunnen continueren.

antwoord met de woorden: ‘inderdaad heeft de ministerraad zich sedertdien verenigd met een concrete uitwerking van de toen door mij aangegeven punten’ (Tweede Kamer 1966a, p. 745). Dat klonk alsof deze ‘uitwerking’ toen al tot stand was gekomen, maar na wat ik eerder heb aangehaald uit de ministerraadsvergaderingen van 7 en 21 januari 1966 en de vermoedelijke einddiscussie op 4 februari, mag uit Bots woorden hier alleen begrepen worden dat op de voorgaande data de raad zich ermee verenigde, dat de door hem aangegeven punten concreet *zouden worden* uitgewerkt. En de uitslag daarvan, zoals die waarschijnlijk op 4 februari 1966 werd bereikt, bleef verre van duidelijk (zie eerder p. 90-93, en met name voetnoot 18). Maar op 12 januari slikten de Kamerleden Bots antwoord en zijn daarna volgende uiteenzettingen voor zoete koek – al had een enkeling wel wat bedenkingen tegen de dominante positie van Financiën bij de beleidsbepaling van Wereldbankdochter IDA (Tweede Kamer 1966a, p. 750-751).⁸³

Geen bedenking hadden de commissieleden daarentegen tegen het geheel ontbreken van enige rol van Bot bij de hulpverleningspolitiek binnen Koninkrijksverband, zoals zij ook geen kritiek hadden op de deels slechts schijnbaar verhoogde hulp in 1966. En dit laatste doorzag ook de dagbladpers niet: ‘Bot krijgt zijn 400 miljoen’, kopte *De Gelderlander* daags na de commissiedebatten.

De plenaire vergadering van de Kamer deed er enkele weken later nog een schepje bovenop: in een met algemene stemmen aangenomen motie werd aangedrongen om ‘op snelle en royale wijze een concrete daad van hulpverlening te stellen.’ Het doel was een snelle leniging van de kort daarvoor bekend geworden voedselnood in India, in aanvulling op de reeds voorgenomen hulp aan dat land. Gepleit werd zelfs voor een gezamenlijk actie van volk en regering, en daarmee in te haken op de grote inzameling ‘Eten voor India’, georganiseerd door vijf particuliere organisaties, die op 19 februari 1966 zou plaatsvinden. En dat lukte. Voor het eerst werkten televisie en radio samen op alle zenders, en hielden kerken, gemeentehuizen en provincies hun deuren open voor giften. Na een oproep van oud-premier Drees in een eerder tv-programma en tijdens de gezamenlijke radio- en tv-uitzendingen op de dag zelf, waarbij ook andere politici en kerkleiders optraden (zie de foto daarvan in Dierikx et al., red., 2003, p. LVII), wisten de particulieren ruim f. 26 mln. op te halen, wat door de regering werd aangevuld met f. 3,6 mln. – een schijntje overigens, en zelfs dat ging niet van harte, zoals we verderop nog zullen zien. Maar er was ook onbehagen aan Indiase kant.⁸⁴

Ten slotte, wat de begrotingscommissie betreft: verscheidene Kamerleden (waaronder Ruygers, Mommersteeg en Geelkerken, respectievelijk PvdA, KVP en ARP) vroegen zich af of het niet tijd werd ook de parlementaire behandeling van het ontwikkelingsbeleid wat meer gestructureerd en gespecialiseerd ter hand te nemen, bijvoorbeeld door er een vaste eigen commissie of subcommissie voor in te stellen. Door die een wat bredere samenstelling te geven, en er ook andere ministers en departementen in te betrekken, zou ook beter kunnen worden gelet op de handelsproblemen van ontwikkelingslanden en meer recht worden gedaan aan deze en andere structurele aspecten van de problematiek – terreinen waarover de eerste begrotingsnota zo goed als geheel zweeg. Bot verklaarde gaarne mee te werken aan een dergelijke verbetering van het parlementaire tegenspel bij die onderdelen van het beleid (Tweede Kamer 1966a, p. 754-756).

Enkele weken na dit Commissiedebat hakte de ministerraad, na een reeks van besprekingen,

⁸³⁾ Dit was het PvdA-lid C.L.Patijn, die in de eerste jaren van de ontwikkelingshulp van de Nederlandse overheid zo’n belangrijke rol speelde als beleidsambtenaar op BuZa, en die in 1956 lid van de Tweede Kamer was geworden.

⁸⁴⁾ De actie zou waarschijnlijk veel meer hebben opgeleverd als de Indiase premier, Indira Gandhi, niet het medeleven van de Nederlandse bevolking had verstoord met haar publieke interventie, dat er in haar land geen hongersnood was! Verschillende van de op stapel staande acties werden op de valreep afgeblazen, zo wist het *Nesbic Bulletin* van januari 1967 (p. 18-19) te melden. *India Nu*, een zeer informatief orgaan van de Landelijke India Werkgroep dat in 2015 ophield te verschijnen, riep de actie nog eens in herinnering naar aanleiding van India’s besluit in maart 2003 te kappen met de bilaterale hulprelatie met Nederland en enkele andere kleinere donorlanden (Nr. 143/144, mei-augustus 2003, p.13). Maar het blad liet daarbij mevrouw Gandhi’s uitspraken in 1966 en de reacties daarop buiten beschouwing.

de knopen van de ministeriële bevoegdheidscontroversen door – al bleven er vragen (Luns sprak eind mei in de Eerste Kamer zelfs van ‘de charme van de constructie, dat er een soort waas omheen is’ – Maas 1986, p. 32). Maar over de hulp ten laste van andere begrotingshoofdstukken kon Bot in eerste instantie slechts op ambtelijk niveau meepraten via de in 1964 geformeerde interdepartementale Coördinatiecommissie (CCOS), hoewel hij als voorzitter daarvan daarbij wel de leiding kon nemen. En het bestedingsoverleg over de bilaterale hulp bleef in handen van EZ (Posthumus 1999, p.156). Controversen over het een of het ander moesten dus in de minister-raad worden beslecht.

Maart 1966 bracht in het begin het huwelijk van prinses Beatrix (met onder andere de acties van Provo en het optreden van haar echtgenoot, die uiteindelijk, na bij verschillende beleidsonderdelen te zijn ingezet, inspecteur-generaal van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking zou worden). En aan het eind van de maand vierde de Novib haar tiende verjaardag (met Bot als een van de feestredenaars – die opnieuw de door Novib bepleite instelling van een ‘Nederlands Centrum voor Internationale Samenwerking’ afhiel; Nesbic Bulletin, juni/juli 1966, 149-150). Daarna verscheen in mei het rapport van de VN-secretaris-generaal over de vorderingen halverwege het eerste Ontwikkelingsdecennium – DD-1 (United Nations 1966). Dit rapport concludeerde dat de economische vooruitgang in de ontwikkelingslanden teleurstellend was – zelfs langzamer toenam dan tien jaar daarvoor (zie voor een uitgebreide samenvatting Hetsen & de Waal 1966). Pessimistisch was daarom Linnemann, die in zijn inaugurale rede driekwart jaar later al sprak van een ‘plan that failed’ – hoewel er toen nog enkele jaren te gaan waren (Linnemann 1967a).

In augustus 1966 kwam dan eindelijk de lang verbeide (vierde) nota van de regering, formeel: de ‘*Nota hulpverlening aan minder ontwikkelde landen*’, maar bekend geworden als de ‘Nota-Bot’ (MinBuza 1966b).⁸⁵ Gezien de inhoud en omvang van deze nota (124 bladzijden tekst plus 57 pagina’s tabellen en bijlagen) kon het zeker een doorwrocht werkstuk worden genoemd; maar dat sloeg meer op zijn kwaliteit als voorlichtingsstuk dan op zijn beleidskwaliteit. Want zoals diverse commentatoren van destijds (waaronder Koppen et al., 1966⁸⁶) opmerkten: de nota leed aan een gebrek aan concrete uitwerking van zowel doelstellingen als beleidsmaatregelen, en daardoor aan ‘oppervlakkig irrealisme.’⁸⁷

De globale beleidsvisie die erin werd verwoord was echter wel duidelijk, en zowel gedetailleerder als completer dan die van de eerdere regeringsnota’s. Zo werd bijvoorbeeld het structurele karakter van het ontwikkelingsvraagstuk nu scherper omschreven als een ‘onverbrekelijke samenhang’ tussen de situatie in ontwikkelingslanden en ‘de verdere sociaal-economische en politieke ontwikkeling van de wereld als geheel’ (MinBuza 1966a, p.7). Het was ook niet meer iets dat alleen een *inpassing* van ontwikkelingslanden in de wereldeconomie vereiste, maar ‘ook een *aanpassing van het wereldeconomisch bestel*’;⁸⁸ met ‘druk om te komen tot nieuwe vormen van

⁸⁵) Die persoonlijke identificatie is wel terecht. Niet alleen nam Bot het initiatief tot het schrijven van deze nota, zoals Van Dam vermeldt (1999a, p.121), hij heeft er ook volop aan meegeschreven, zo niet de Nota ‘grotendeels zelf geschreven.’ Aldus zijn zoon, Ben Bot: ‘hij beschouwde deze Nota echt als zijn kind’ (telefoongesprek met Bot jr. op 3 november 2003). De Nota-Bot diende mede ter consolidatie van Bots zwakke positie, die formeel slechts coördinerende bevoegdheden had – beweerde Van Dam (1999a, p.121), maar dat was te negatief.

⁸⁶) Terzijde zij opgemerkt dat de naam van de eerste auteur van dit artikel ten onrechte door mijn naam is vervangen in Hoebink 1988, p. 334 – wat hopelijk niet indicatief is voor de zorgvuldigheid van deze auteur in andere zaken. De tweede en derde auteur, Ynto de Wit en Roger Teszler, waren twee jaar eerder de hoofdauteurs van Ismog 1964 (zoals de eerstgenoemde bevestigde in een telefoongesprek op 17 februari 2014).

⁸⁷) De auteurs ontkwamen aan de tegenvraag of een *diepgaand* irrealisme niet nog erger zou zijn, door meteen zelf te verklaren wat zij met de geciteerde uitdrukking bedoelden, namelijk: ‘...het opperen van voor de hand liggende suggesties voor het ontwikkelingsbeleid in arme landen zonder aan te geven op welke wijze en door wie dit beleid moet worden gerealiseerd’ (Koppen et al. 1966, p.1605).

⁸⁸) Hellema, die in een eerder boek een samenvatting gaf van de nota-Bot, zette op dit belangrijke punt het accent precies omgekeerd: wat in de nota een van de centrale uitgangspunten was (‘*De ontwikkeling der achtergebleven landen vereist ook een aanpassing van het wereldeconomisch bestel*’ – MinBuza 1966a, p. 11, waar het een

internationale samenwerking', een druk die zich uitte in concrete verlangens aan het adres van de geïndustrialiseerde landen op nagenoeg alle gebieden. Want die betroffen 'zowel (...) het investeringsbeleid, de financiering van tekorten op de betalingsbalans, de internationale handel en de internationale monetaire politiek, als (...) het internationaal industrialisatie-, landbouw- en wetenschapsbeleid.' Immers: 'handhaving van de bestaande situatie (...) zou de inkomensverdeling in de wereld voortdurend onevenwichtiger maken, met alle – ook politieke – gevolgen van dien' (idem, p. 11-12, cursiveringen toegevoegd).

Men zou kunnen zeggen dat hier al een begin van historisch besef ontstond: deze 'bestaande' en 'voortdurend onevenwichtiger' wordende situatie was immers evident niet plotseling uit de lucht komen vallen. Bij deze woorden bleef het echter; de historische dimensie ontbrak verder zo goed als volledig in de nota.

Wat er ook in ontbrak was enige toelichting op Bots verantwoordelijkheid 'jegens het parlement voor het regeringsbeleid terzake', namelijk die ten aanzien van de ontwikkelingshulp. Dit en de mededeling dat in Nederland 'sinds april 1965 een minister zonder portefeuille is belast met de aangelegenheden met betrekking tot de hulp aan minder ontwikkelde landen' is het enige wat deze nota erover zegt (idem p.21). Dat lijkt dus eveneens te suggereren, dat de conclusies die de ministerraad van 4 februari 1966 over de bevoegdheidsverdeling tussen Bot en de andere ministers bereikte, nog steeds een kwestie waren waarover hij noch de regering in de openbaarheid wenste te treden.

Opmerkelijk was overigens ook een ander voorbeeld van terughoudendheid, dat scherp afstak bij de (vele) passages met zeer ver gaande en ongetwijfeld – mits letterlijk genomen – diep ingrijpende beleidsambities: de absolute beperking van het beleid tot wat de ontvangende landen (lees: de regeringen daarvan) zelf wensen of toestaan (idem, p. 23 en 114). Vragen als: mogen al die regeringen en andere als onpasseerbare intermediairs optredende vertegenwoordigers van die landen echt worden beschouwd als betrouwbare hoeders van het algemene (ontwikkelings)belang in hun landen?, werden in de nota niet gesteld. Het gebrek aan aandacht hiervoor zou men wel een diepergaand irrealisme mogen noemen, maar voor een andere visie was tijdens de jaren-Bot in regeringskring de tijd nog niet rijp.

Wat bij het verschijnen van de Nota-Bot vooral aandacht trok in de Nederlandse pers was dat de regering daarin principieel zou hebben ingestemd met de 1%-doelstelling voor de hoogte van de hulp (onder andere De Tijd en Algemeen Handelsblad vermeldde het in de koppen van hun berichten). Wel, het klopt dat dit percentage in de nota staat,⁸⁹ maar het stond er niet als het doel van de huidige regering.⁹⁰ De regering zag 1 procent voor de publieke middelen 'als zodanig' wel

gecursiveerde tussenkop is) kwam in deze samenvatting in minder ferm verwoorde vorm pas na een 'anderzijds' naar voren (Hellema 1995, p.232) – waarschijnlijk omdat de auteur zich niet op de nota zelf baseerde, maar blijkens zijn bronvermelding alleen op een (even beknopte) samenvatting daarvan bij Kuitenbrouwer, die dit accent eveneens verzwakt liet uitkomen (idem, p. 244, noot 53, en Kuitenbrouwer 1994, p. 141-143).

⁸⁹⁾ En niet 1½ %, zoals Engels abusievelijk schrijft (1987, p.98). Dit laatste percentage zou pas in 1973 door de regering-Den Uyl als doel worden gesteld voor het in 1976 te bereiken begrotingstotaal van de hulp. Even ter herinnering: de hoogte van de hulp was tijdens de verkiezingen in 1963 een opvallend aandachtspunt geweest. Engels vermeldt dan ook dat Cals, nadat hij het formatie-initiatief had overgenomen, 'al vroeg' met PvdA-onderhandelaar Vondeling tot 'overeenstemming' was kunnen komen 'over het verhogen van de ontwikkelingshulp naar één procent van het nationaal inkomen' (Engels 1987, p. 95). Dit streven was uiteraard ook onderwerp van overleg in de constituerende vergadering van het kabinet in wording. Van het akkoord tussen de fractievoorzitters daarover drukt het tweede ING-boek geen tekst af, maar de redactie vermeldt in een voetnoot wel dat daarin, naast de onmiddellijke verhoging in de begroting voor 1965, het streven was om 'binnen een beperkt aantal jaren (...) een bedrag ter beschikking te stellen van circa 1 % van het nationaal inkomen' (Dierikx et al., red., 2003, p. 191, n. 1). Aangezien de regeringsverklaring van april 1965 niet verder was gegaan dan de wens 'dat ook ons land tot grotere inspanningen bereid moet zijn', was er ruim een jaar later grote belangstelling voor de vraag of de Nota Bot dit streven al wat concreter zou maken.

⁹⁰⁾ De eerste keer dat het in de Nota-Bot wordt genoemd is in de bewering dat bij de regeringsverklaring uit 1965 dit percentage had gegolden 'als doelwit' (MinBuza 1966b, p.52). Dat kan waar zijn geweest, maar in de regeringsverklaring zelf werd daarover met geen woord gerept: Cals had daarin alleen gezegd dat er in 1965 supplement f. 33 mln. zou worden toegevoegd, en dat zijn regering het 'voornemen' had voor het 'hulpprogramma in de

‘als een wenselijk streefcijfer;’ maar zij meende tegelijkertijd zich ‘in het kader van deze algemene nota (...) te moeten onthouden van het doen van uitspraken over het tempo van verwezenlijking daarvan’ (idem p. 53). Met een beetje inlegkunde is hiervan wel te maken dat de regering deze omvangsdoelstelling in principe aanvaard had – het is dan ook wel aan te nemen dat de genoemde kranten zich baseerden op een persbericht van het ministerie dat iets dergelijks suggereerde. Maar afgaande op de tekst van de Nota-Bot was het kabinet-Cals in werkelijkheid nog niet zover. Dat nam alleen op zich met een ‘nadere concrete uitwerking’ te zullen komen ‘in een studie’ die zou worden gewijd ‘aan de ontwikkeling van departementale uitgaven tot en met 1970’ – waarmee dus in feite nog helemaal niets werd toegezegd.⁹¹

Hoewel het laatste hoofdstuk van de Nota-Bot was gewijd aan de eerder onderscheiden hoofdcomponenten van het Nederlandse hulpprogramma in het ‘heden en in de komende jaren’ (idem p. 86), werd de bekendmaking van de concrete plannen voor het tweede begrotingsjaar van de regering-Cals nog even uitgesteld tot prinsjesdag, precies een maand later. De voor die plannen benodigde geldmiddelen werden pas onthuld in de tweede begrotingsnota van Bot (wederom alleen door hem ondertekend), die tegelijk met de begrotingsstukken voor 1967 (waaronder die voor Buitenlandse Zaken, waarin Bot optrad als mede-ondertekenaar van de Memorie van Toelichting) verscheen (MinBuza, respectievelijk 1966d en 1966c).

Ik zal in de volgende sectie eerst de nieuwe begrotingsnota onderzoeken en vergelijken met die uit 1965, en vervolgens de totaaltellingen van beide nota’s met elkaar combineren, zodat een overzicht ontstaat van het verloop van de hulpverlening in de jaren van de periode-Bot. Na een bespreking van de trends in deze cijfers, zal ik in de laatste twee secties van deze paragraaf nog twee onderdelen van het hulpbeleid belichten die eveneens in de Nota-Bot ter sprake kwamen.

Het tweede en laatste begrotingsjaar 1967

1967 werd, voor sommigen geheel onverwacht, het laatste begrotingsjaar van het kabinet-Cals: ruim drie weken na prinsjesdag, in de nacht van 13-14 oktober 1966, viel het kabinet over een begrotingsprobleem waaraan alleen de fractie van de KVP zwaar tilde.⁹² Hoewel dit probleem door niemand werd geassocieerd met de voorgenomen stijging van de ontwikkelingshulp, was die stijging wel onderwerp van twist geweest tijdens de voorbereiding van de begroting voor 1967 (zie hieronder). De uitkomst werd bekendgemaakt in de tweede begrotingsnota van Bot.

komende jaren geleidelijk meer geld aan te vragen’ (Tweede Kamer 1965, p.1310). De Nota-Bot gaat daarna verder met een discussie over de definitie van dit streefcijfer van 1%: het zou internationaal gebruikelijk zijn het te berekenen van het ‘netto nationaal product tegen factorkosten’ (de laagst mogelijke definitie van het nationaal inkomen). Hoewel dit in de VN aanvankelijk sloeg op de combinatie van publieke en particuliere middelen, stelt de nota, zijn er inmiddels ‘velen’ (ook in Nederland) die dit percentage alleen al voor de publieke stroom wenselijk vinden. En op deze laatste opvatting haakt de nota vervolgens in.

⁹¹) En dat was ook letterlijk de bedoeling van de ministerraad, die op 1 juli 1966 discussieerde over de laatste versie van de nota-Bot (Dierikx et al., red., 2003, p. 419-423). Het ging daarbij voornamelijk over de 1%-doelstelling. Minister Vondeling van Financiën wenste dat de filosofie van deze doelstelling zou worden weggelaten, maar Bot en enkele andere ministers vonden dat men daarover niet kon zwijgen. En dit was ook de mening van premier Cals: de ‘sympathie’ van het kabinet voor dit doel mocht wel blijken, zei deze, maar daaruit mocht niet kunnen ‘worden opgemaakt dat het kabinet zich ook maar enigermate heeft vastgelegd’ (idem, respectievelijk p. 421 en 422). Na de vergadering moest Bot over de eindtekst van de nota nog ‘overeenstemming’ zien te bereiken met zowel Vondeling als Den Uyl (idem p. 423).

Voorts is nog interessant dat de ING-redactie aan Bots inleidende toelichting: dat de Interdepartementale Coördinatiecommissie voor de ontwikkelingshulp (CCOS) ‘gedurende twee maanden’ was bezig geweest met de voorbespreking van de nota, een voetnoot toevoegde: daarin wordt een BEB-ambtenaar aangehaald die erop wees, dat ‘de bemoeienis’ van deze CCOS zich had ‘beperkt tot het schrappen van de in de ogen van de meer op het nationaal belang gerichte departementen meest gevaarlijke passages’ (idem, p.420, noot 4).

⁹²) Volgens Arie van der Zwan was de voortijdige ondergang van deze voorlopig laatste rooms-rode coalitie al te voorzien sinds haar (tussentijdse) formatie in 1965 en mede te danken aan politieke ‘blunders’ van de PvdA en haar leiders (Zwan 2008, p. 88-97).

Deze nieuwe begrotingsnota was weer een ‘notaatje’: het telde deze keer zelfs maar vijf pagina’s; de meeste beleidsoverwegingen waren immers reeds in de Nota-Bot uiteengezet, zoals de minister toelichtte in zijn aanbiedingsbrief (MinBuza 1966d, p.1). En de tabel in deze nota bevatte, anders dan die in de eerste nota, naast de twee begrotingskolommen (voor 1966 en ’67), nu ook nog een kolom voor de ‘vermoedelijke uitkomsten’ in 1965 (een voorlopige schatting van de in dat jaar verwachtte uitgaven); ik bespreek die verderop apart.

Opmerkelijker was echter de *verlaging* van zeven van de oorspronkelijk voor 1966 (dus in het nog lopende jaar) begrote bedragen, zodat ook het totaal van dit jaar achteraf gezien naar beneden ging. Die afname was het gevolg van ‘twee verlagingen die na de indiening van de’ vorige begrotingsnota waren aangebracht, zo wordt in voetnoot 5 bij dit totaal toegelicht. Deze betroffen enerzijds een verlaging met f. 0,8 mln. op de begroting voor Suriname en de Nederlandse Antillen, die als enige is toegelicht met een verwijzing naar ‘de algemene bezuinigingsmaatregelen.’ De andere verlaging betrof een verzamelbedrag van f. 3,1 mln. dat wordt verklaard uit ‘verschillende posten welke ter compensatie werden geboden voor de humanitaire noodhulp aan India’ (idem p.2, inclusief noot 5).

Beide verlagingen roepen vragen op: bij de eerste gaan deze gepaard met verbazing – waren dit algemene bezuinigingen alleen binnen de koninkrijkshulp, of werd alleen deze hulp aangeslagen bij de algemene bezuinigingen op de overheidsuitgaven?⁹³ – en bij de tweede zelfs met verbijstering: moest de f. 3,6 mln. die de regering toevoegde aan de opbrengst van de ‘Eten voor India’-actie echt worden gecompenseerd met f. 3,1 mln. die werden weggehaald bij andere hulp-posten op de vorige begrotingsnota? Met andere woorden: werd ruim 6/7 van de additionele noodhulp aan India verhaalt op de eerder geplande hulpontvangsten van andere ontwikkelingslanden (inclusief enkele van de hulpondersteunende uitgaven) in 1966? Nòg vreemder is echter dat nergens in de gewijzigde kolom voor 1966 *verhogingen* van begrotingsbedragen voorkomen ter hoogte van de f. 3,6 mln. benodigd voor de extra noodhulp aan India.⁹⁴

Door deze bijstellingen werd het totaal van de hulp in 1966 dus achteraf verlaagd met f. 3,9 mln. – f. 406,3 in plaats van de oorspronkelijke f. 410,2. Voordat we dit nieuwe totaal opnemen in de hieronder volgende tabel voor de hele periode-Bot, moeten we echter ook nog het in de vorige secties besproken gerommel met de cijfers op enkele punten actualiseren.

Afgezien van het raadsel van de India-noodhulp schijnen de nieuwe begroting voor 1967 en de toelichting op de betreffende posten in de tweede begrotingsnota geen nieuw geknoei van dezelfde orde van aanstootgevendheid te bevatten als in de eerste nota. Er zijn weliswaar enkele kanttekeningen bij te noteren, en er zijn ook nog nieuwe onduidelijkheden te signaleren. Maar die houden niet meer in dan (met paginanummers uit MinBuza 1966d):

⁹³) Nader onderzoek leverde op dat bij de algemene bezuinigingen die de regering in november 1965 aankondigde alléén de hulp binnen Koninkrijksverband iets inleverde (MinFin. 1965, p.3). Ik dank de heer W.Luijckx van de Koninklijke Bibliotheek en mevrouw A.van der Meer en de heer J.-P. Bernard van de Dienst Informatievoorziening Tweede Kamer voor hun bij dit onderzoek verleende assistentie (mails van 25 juni en 27 juni 1914).

⁹⁴) Het bedrag van f. 3,6 mln., dat weliswaar in de begrotingsnota voor 1967 nergens wordt genoemd (MinBuza 1966d), komt wel voor in twee opeenvolgende ministerraadnotulen die de extra hulp aan India bespraken (zie in Dierikx et al., red., 2003, 309-310 en 311-312). In de eerste vergadering op 28 januari 1966, toen Bot ontbrak, kon zonder diens medewerking nog geen besluit worden genomen over het aandeel dat andere hulpposten zouden kunnen bijdragen als compensatie voor de extra hulp aan India (idem p. 310). In de tweede vergadering, op 4 februari 1966, werd het compromis bereikt dat BuZa elders op zijn begroting f. 0,5 mln. zou zoeken, en dat de koninkrijkshulp nog eens met f. 0,6 mln. méér omlaag zou gaan (dus naast de f. 0,8 mln. ingeleverd voor de bezuinigingen); het dan nog ontbrekende bedrag, f. 2,5 mln., zou bij zes andere hulpposten in mindering worden gebracht (idem p. 312). Dit verklaart echter wel welke activiteiten ervoor opdraaiden, maar niet hoe en waar het extra bedrag voor India werd geboekt. Wellicht heeft Bot de betreffende f. 3,6 mln. niet in zijn begrotingsnota laten vermelden omdat hij van mening was, zoals velen in die tijd, dat hulp in noodsituaties geen echte ontwikkelingshulp was (in de ministerraad van 4 februari 1966 noemde hij het ‘kurieren am Symptom’ – idem p.312). In latere jaren was men niet meer zo scrupuleus.

- dat de puur boekhoudkundige schijnverhoging van het leningenbedrag dat via C&CG werd verstrekt zich beperkte tot de overgang naar de schatkistfinanciering van deze leningen in 1966, en dat het nieuwe leningenbedrag voor deze groep in 1967 weliswaar fors verder omhoog ging (plus 26 procent – p. 4), maar dit leek op het eerste oog geen onrealistische proporties aan te nemen;⁹⁵
- dat er wel een vraagteken rijst bij het voor 1967 voorgestelde bedrag aan rentesubsidies: een stijging met maar liefst 50 procent, maar de toelichting zegt niet waarom;⁹⁶
- dat er ook wat nieuwe vragen rijzen bij de specificatie van de post instituten en cursussen in de bijlage bij de begrotingsnota, waarin een zestal wijzigingen wordt aangebracht die voor 1967 optellen tot f. 2,4 mln. méér ten laste van ontwikkelingshulp; maar er wordt nergens enige verklaring of argumentatie gegeven voor deze stijging;⁹⁷
- dat ook de toelichting bij de post hulpprogramma Z.O.Azië onvoldoende informatief is: dit is verreweg de hoogste stijging in de nieuwe begroting (plus 87,5 procent), maar de toelichting zegt alleen dat het ‘wenselijk’ is hiervoor ‘wederom een bedrag op te voeren, waarbij in het bijzonder het oog gericht is op de behoefte van Indonesië’ (p. 3).⁹⁸

En voorts de voor het Europese Ontwikkelingsfonds (EOF) en het West-Irian Fonds (WIF) opgevoerde en in het totaal van de ontwikkelingshulp meegetelde bedragen in 1967 en voorgaande jaren: hiervoor verwijs ik naar de daaraan gewijde eerdere secties van deze paragraaf (zie p. 106-121), waaruit bleek dat van het tussen 1958 en '67 cumulatief meegetelde totaal van bijna f. 570 mln. voor deze twee Fondsen niet minder dan 96 procent (bijna f. 546 mln.) ten onrechte bij de hulp werd opgeteld. In Bots twee begrotingsjaren 1966 en '67 betrof de illegitieme meetelling alleen het bedrag van f. 95,0 mln., de som van de twee als binnenslijnse verplichting opgevoerde bedragen voor het tweede EOF.

Deze kanttekeningen roepen dus wel enige bedenkingen op, en laten ook enkele onbeantwoorde vragen open. Maar zij geven, voor zover althans de ter beschikking staande gegevens reiken, geen aanleiding de door de regering-Cals gepubliceerde cijfers over het totaal van de in de periode Bot voorgenomen ontwikkelingshulp te corrigeren – ook niet met de enige twee ten onrechte meegetelde binnenslijnse verplichtingen ten behoeve van EOF-2 in 1966 en '67.

Twee redenen nopen tot het afzien van deze correctie. In de eerste plaats zijn er in deze periode onvoldoende betrouwbare gegevens voor een verdere kwantificering van wat in het volgende hoofdstuk als begrotingsvervuiling zal worden bestempeld. Bovendien is het wel corrigeren voor de bij het EOF in strijd met de begrotingsregels meegetelde bedragen in principe louter een zaak

⁹⁵) Het nieuwe bedrag ligt maar f. 2,1 mln. boven het in 1965 gerealiseerde leningenbedrag; in 1968 zou blijken dat ook de (voorlopige) realisatie in 1967 in dezelfde orde van grootte lag (MinBuza 1968, p. 38).

⁹⁶) Er staat alleen dat er voor 1967 f. 3 mln. nodig is (wat in '66 nog f. 2 mln. was). Maar in de groep van de C&-G-landen zat tussen 1962 en '66 geen groei meer, en in die van de Latijns-Amerikaanse landen die via de IDB werden bediend maar heel weinig, zodat de toename van de subsidies voornamelijk aan de verder oplopende marktrente en/of het lagere in rekening gebrachte rentetarief moest worden toegeschreven. Twijfelachtig of daarvoor f. 1 mln. meer nodig zou zijn (MinBuza 1966d, p. 2). Achteraf zou dan ook blijken dat er in 1967 maar f. 1,6 mln. aan rentesubsidies zou worden uitgegeven! (MinBuza 1968, p. 38).

⁹⁷) Het betreft één toerekening aan ontwikkelingshulp die is verhoogd (van 60 naar 65 procent), vier nieuwe subposten die zijn toegevoegd, terwijl bij een andere subpost het eerder voor 1966 begrote bedrag is verlaagd met f. 1 mln. (MinBuza 1966d, bijlage, p.5, vergeleken met idem 1965e, bijlage V, p. 11). Bij twee van de nieuwe subposten gaat het overigens wederom om extra bedragen die kennelijk voor 100 procent ten laste van de hulp worden gebracht, hoewel de plausibiliteit daarvan even twijfelachtig is als in de gevallen die ik eerder in noot 37 noemde. Ik zal in hoofdstuk 4 een poging doen de onverdedigbare toerekeningen van deze en andere posten vanaf 1968 te kwantificeren.

⁹⁸) In de eerste begrotingsnota werd dit hulpprogramma nog omschreven als een ‘urgentieprogramma Z.Azië’ – een titel die bij de toelichting in de tweede nota wel werd gehandhaafd (MinBuza 1966d, respectievelijk p. 2 en 3). Achteraf zou echter wel blijken dat de bijna-verdubbeling van het begrote bedrag nog lang niet genoeg was – vooral door de toename van de hulp aan Indonesië (zie verderop): in 1967 zouden de uitgaven het oorspronkelijk begrote bedrag met meer dan 100 procent overschrijden (MinBuza 1968, p. 38).

van uitstel: zodra in latere jaren tot werkelijke betaling van deze bedragen zal worden overgegaan – dat wil zeggen: wanneer de Europese Commissie verzoekt om betaling van het nog openstaande deel van de bijdrage – moet elke neerwaartse correctie dan weer leiden tot een opwaartse correctie in het jaar van die (deel)betaling(en). En dat kan zich, zoals eerder betoogd, gaan uitstrekken tot een vooralsnog onbekend aantal jaren. Terwijl het nog maar de vraag is of de gegevens over zulke overmakingen wel, of even incidenteel en incompleet, zullen worden gerapporteerd als het geval was tussen 1958 en 1968.

Ik zal daarom in dit hoofdstuk volstaan met het vermelden van de begrote en uitgegeven bedragen en andere gegevens, zoals die door de overheid werden gerapporteerd. En daarnaast (blijven) herinneren aan de te hoge meetelling van de bijdragen aan deze fondsen en andere mistekeningen in de extra-comptabele staten voor de ontwikkelingshulp. En dit in het volgende hoofdstuk, waar van toepassing, herhalen en dan tevens pogen te achterhalen of en in hoeverre de in voorgaande jaren geaccumuleerde betalingsachterstanden worden ingelopen.

Overzicht van de hulpverlening in de periode-Bot

In Tabel 3.2 hieronder breng ik de gegevens van de Nederlandse publieke hulpstromen uit verschillende bronnen bijeen voor de jaren waarin Bot minister z.p. was; die vergelijk ik daarna op een punt met het groepscijfer van de DAC-landen.

Tabel 3.2: Nederlandse overheidsmiddelenstroom naar ontwikkelingslanden en internationale ontwikkelingsinstellingen, onderbesteding, en BNP-% van DAC-groep, 1965-'67, bruto en netto* (in mln. gld.** en in %)

	1965	1966	1967
1. Begrote bedragen	300,1	406,3	450,0
2. Gerealiseerde uitgaven	200,1	281,2	389,7
3. Partiële onderbesteding	100,0	125,1	60,3
4. Uitgaven vlg. DAC, netto	250,6	339,9	408,6
5. Regel 4 in % van BNPmp	0,36%	0,45%	0,49%
6. BNPmp-% van hele DAC-groep	0,47%	0,45%	0,46%

*) Alle bedragen bruto behalve die van regel 4 (waarbij de aflossingen zijn afgetrokken)

**) Voor regel 4 zijn de dollarbedragen in de oorspronkelijke bron omgerekend volgens de koersen: 1965 f 3,60; 1966 f 3,62; en 1967 f 3,60 (ontleend aan www.statline.cbs.nl.)

Bronnen:

- Regel 1 Hulpoverzichten in MinBuza resp. 1965e, p.3 (1965) en 1966d, p.2 (1966 en '67)
- Regel 2 Nekkers & Malcontent (1999), tabel 1.2, p. 394.
- Regel 3 Het bedrag van regel 1 minus het bedrag van regel 2
- Regels 4 t/m 6 DAC 1970, p.172 en 182

Begrote bedragen: Regel 1 van de tabel bevat de totalen uit de tabellen van de beide begrotingsnota's van Bot.⁹⁹ In het voor 1965 genoemde bedrag is dus ook het reeds tijdens de formatie van het kabinet-Cals afgesproken extra bedrag van f. 33 mln. verwerkt, dat in juli 1965 voor dit jaar suppletoir werd voorgesteld en goedgekeurd. En in het voor 1966 genoemde bedrag zijn ook

⁹⁹⁾ Deze totalen omvatten dus ook de binnenslijnse ramingen voor EOF-2, die pas in latere jaren zullen worden uitgegeven. Voor de rest bestaan ze, naast een restant aan kapitaalmarktmiddelen, voor het grootste deel uit begrotingsmiddelen. Als ik het in het navolgende over deze totalen heb en die aanduid als 'begrote' bedragen, gebeurt dit dus bij gebrek aan een betere term op dezelfde onnauwkeurige manier als in de twee begrotingsnota's.

de wijzigingen verwerkt waarover het kabinet tijdens het najaar van '65 en in '66 besluiten nam (bezuinigingsmaatregelen bij de koninkrijks hulp en verlagingen bij enkele andere hulpposten), wijzigingen die ertoe leidden dat het aanvankelijk voorgenomen totaal voor 1966 (f. 410,2 mln.) met f. 3,9 mln. naar beneden werd bijgesteld. Alleen het bedrag voor 1967 is ongewijzigd overgenomen uit de tweede begrotingsnota.¹⁰⁰

Wat het verloop van de begrote bedragen in deze periode betreft, kunnen we in tabel 3.2 zien dat ondanks de bijstellingen in 1966 het totale bedrag in dit jaar nog steeds met ruim één-derde steeg ten opzichte van het totaal in 1965. In 1967 bleef er echter veel minder over van de oorspronkelijke in de regeringsverklaring neergelegde intenties van dit kabinet: het begrote bedrag nam toen met slechts 11 procent toe – dat wil zeggen: maar een fractie meer dan de (nominale) stijging van het NNIfk in dit jaar (CBS Statline). Het kabinet-Cals leek dus niet meer echt op weg naar het bereiken van de 1%-doelstelling 'in een beperkt aantal jaren.'¹⁰¹

Gerealiseerde uitgaven: Belangrijker dan de in de begroting uitgedrukte beleidsintenties zijn echter de waargemaakte beleidsdaden, voor zover die blijken uit de werkelijke hulpuitgaven in deze jaren. Regel 2 in de tabel geeft daarvan een beeld.

De daar genoemde cijfers komen echter niet uit de tweede begrotingsnota en de daarop volgende MvT's bij de BuZa-begrotingen voor 1968 en '69. Deze begrotingsnota gaf als 'vermoedelijke uitkomsten' voor 1965 een bedrag van f. 252 mln. (MinBuza 1966d, p.2). Vergeleken met de (gecorrigeerde) begroting voor dit jaar leek dat een minder heftige onderbesteding (16 procent van het begrote totaal), en dat was heel wat minder schokkend dan wat Bot in januari 1966 in de Kamer had gesuggereerd met zijn (voorlopige) bestedingscijfers bij vijf posten, want die zaten 92 procent onder hun begrote bedragen. Deze laatste cijfers (inclusief de EOF en WIF-posten, die niet eens tot enige uitgave in dit jaar zouden leiden) gaven weliswaar een onrepresentatieve indruk, maar toch was het uitgavencijfer in de begrotingsnota veel te rooskleurig: namelijk f. 52 mln. te hoog, althans als we op de uitgavencijfers afgaan die veel later in Nekkers & Malcontent (1999, p.394) werden gepubliceerd en in regel 2 worden overgenomen.¹⁰² Maar ook de uitgavencijfers in de MvT's voor de latere jaren, 1968 tot en met '70, geven geen erg betrouwbare indruk.¹⁰³ Hoewel ook de toelichtingen bij Nekkers & Malcontent te wensen overlaten (en hun uitgavenreeks na 1967 zonder verklaring wordt afgebroken en vervolgd met begrotings-cijfers!), heb ik, bij gebrek aan

¹⁰⁰⁾ In de laatste secties van deze paragraaf worden nog discussies weergegeven die wellicht tot wijzigingen hebben geleid, maar de financiële consequenties daarvan bleven onvermeld.

¹⁰¹⁾ Zoals de fractievoorzitters in 1965 waren overeengekomen (zie de tweede helft van noot 89). Daarna zagen we in noot 90 dat de Nota-Bot de toekomstige hulpomvang bij voorkeur afzette tegen het NNIfk-begrip. Om al in 1967 in buurt van de 1% daarvan te komen zou minstens een verhoging met f. 200 mln. zijn nodig geweest (geschat op basis van DAC 1969, annex-tabellen 1, 2 en 9). Maar met een stijgend nationaal inkomen had in de jaren daarna de toename uiteraard nog groter moeten zijn. Bot berekende in februari 1967 ten behoeve van interim-premier Zijlstra hoeveel er nog méér nodig zou zijn om in 1970 op 1% NNIfk uit te komen: f. 350 mln. meer om een totaal van f. 800 mln. te bereiken (Dierix, et al., red., 2003, p. 498) – wat dan dus bijna 80 procent meer zou zijn geweest dan het voor 1967 begrote totaal! Verderop zullen we zien hoe hoog de Nederlandse hulpuitgaven in deze jaren netto uitkwamen in termen van het breder gedefinieerde BNPmp.

¹⁰²⁾ Waar nog bijkomt dat de tweede begrotingsnota aan het daarin genoemde uitgaventotaal in 1965 nog een voetnoot toevoegt die stelt, dat hierbij f. 166,8 mln. dient te worden opgeteld 'wegens 'in dit zelfde jaar aangevane verplichtingen' (MinBuza 1966d, p.2, noot 4). Omdat deze mededeling niets vermeldt over de met deze verplichtingen samenhangende gerealiseerde uitgaven, lijken deze extra verplichtingen niet al tot de uitgaven in 1965 te moeten worden gerekend. Bovendien staat er niet eens bij welke post(en) deze additionele verplichtingen moet(en) worden opgeteld. Ik negeer deze voetnoot daarom geheel, voor zowel regel 1 als 2.

¹⁰³⁾ De daarin voor 1966 en '67 gerapporteerde uitgavencijfers bedroegen achtereenvolgens: f. 283,3 mln. en f. 446,2 mln. (MinBuza resp. 1967b, p.15, en 1968, p. 38). Deze MvT-cijfers bevinden zich wel stelselmatig boven die van Nekkers & Malcontent, maar het verschil vertoont wel grote schommelingen! Erg verdacht is ook dat na de enorme stijging in 1967 volgens deze MvT (die ruim het vijfvoudige was van de stijging tussen 1965 en '66), de MvT voor 1968 nauwelijks een verdere stijging rapporteert (niet meer dan plus f. 3,5 mln. – idem 1969b, p. 57). Het lijkt dus aannemelijk dat in dit onderzoek uit 1999 de eerdere cijfers van de MvT's wat zijn 'gefatsoeneerd', maar dat werd nergens toegegeven.

beter, regel 2 toch maar op deze recentere bron gebaseerd.

Wat betreft het verloop van deze uitgaven kan slechts worden geconstateerd dat de toename ervan in deze twee jaren gestaag was: licht variërend rond 40 procent plus in zowel 1966 als '67, wellicht ten dele echter slechts het resultaat van een achteraf fatsoenering in de bron.

Partiële onderbesteding: Regel 3, die het verschil tussen de regels 1 en 2 vermeldt, geeft alleen weer in hoeverre de werkelijke uitgaven in de betreffende jaren achterbleven bij de in de *zelfde* jaren begrote bedragen. Ik heb voor deze regel de ongebruikelijke omschrijving 'partiële onderbesteding' gebruikt, omdat deze bedragen alleen het verschil tussen in elk jaar begrote en uitgegeven gelden betreffen; en dat is niet zo'n betekenisvol cijfer. De in regel 3 vermelde saldi zijn namelijk niet representatief voor het *totaal van de onderbesteding* aan het eind van elk van deze jaren, die ook de geaccumuleerde, en eveneens nog steeds niet uitgegeven, saldi van voorgaande jaren omvatten. In werkelijkheid bevatten de in regel 2 vermelde uitgaven niet alleen bedragen die in dat zelfde jaar voor het eerst op de begroting stonden, maar ook bedragen die al in eerdere jaren waren begroot en nog niet (of niet geheel) in die jaren konden worden uitgegeven.¹⁰⁴

Het is dan ook zo goed al zeker dat de in regel 3 als 'partiële onderbesteding' betitelde bedragen een *onderschatting* zijn van het in werkelijkheid in al deze jaren geaccumuleerde totaal van de nog niet bestede bedragen. Zonder gegevens daarover is niet bij benadering te zeggen hoe de partiële onderbestedingen in regel 3 zich verhouden tot het aan het eind van elk jaar overgebleven totaal van de werkelijke onderbesteding – al viel te verwachten dat met de toeneming van de begrote hulpbedragen het totaal van de jaarlijkse onderuitputting de telkenjare blijkende partiële onderbesteding steeds meer zou overtreffen.¹⁰⁵

De cijfers in regel 3 zeggen dus niet veel, zelfs niet of zij een tendens indiceren in de evolutie van de totale onderbesteding. Ik geef ze hier alleen bij gebrek aan beter, en mede ter voorbereiding van de onder minister Udink beginnende stuwmeerdiscussie. Voor wat ze waard zijn kunnen er twee conclusies uit worden getrokken:

- dat in absolute termen de partiële onderbesteding in 1966 verder toenam, maar in 1967 tot minder dan helft terugliep (op zichzelf al een verdacht verloop); en
- dat deze partiële onderbesteding relatief (gemeten aan omvang van de begrotingstotalen, en vooral dankzij de groei daarvan in 1966) in beide jaren terugliep: van 33,3 procent in 1965, naar 30,8 en 13,4 procent in 1966 en '67.

DAC-gegevens over netto-uitgaven en percentages van het BNPmp: De laatste drie regels van Tabel 3.2 bevatten gegevens die pas veel later op tafel kwamen dan die van regel 1. Ze komen namelijk uit de reeks van jaarlijkse DAC-rapporten, die in 1968 begon te verschijnen (waarvan hier het derde rapport is gebruikt als bron).

De latere samenstelling van deze DAC-gegevens is een van de redenen waarom de cijfers in regel 4, die eveneens de Nederlandse hulputgaven ('disbursements') in deze jaren betreffen, niet

¹⁰⁴⁾ De bedragen die al op één of meer eerdere begrotingen hadden gestaan, en ook in het nieuwste begrotingsjaar nog steeds niet (geheel) werden uitgegeven, hoorden dus samen met de uit de nieuwste begroting nog niet uitgegeven (deel)bedragen tot het voor dit jaar te berekenen *totaal van de in al deze jaren geaccumuleerde onderbesteding*. Deze zou in latere jaren worden aangeduid als het '*stuwmeer*' van de ontwikkelingsuitgaven. De gegevens daarvoor werden tot in de jaren van Bot nog niet gepubliceerd, en waren wellicht ook intern nog niet volledig en betrouwbare accuraat verzameld.

¹⁰⁵⁾ Deze uitspraak is mede gebaseerd op mijn voorkennis van de in latere begrotingen gepubliceerde bedragen van het stuwmeer, waarmee Udink als eerste begon – maar pas in zijn laatste MvT (voor 1971). Bedacht kan echter worden dat de grootte van dit stuwmeer niet alleen afhing van het totaal van de in de verschillende jaren begrote bedragen, maar ook van de vraag hoe zorgvuldig er in die jaren werd begroot en op welke van de toen begrote bedragen artikel 24 van de Comptabiliteitswet (geheel of gedeeltelijk) van toepassing werd verklaard; bovendien speelde mee of er eventueel ook nog binnenslijnse verplichtingen bij werden vermeld die pas in latere jaren tot uitgaven zouden (mogen) leiden, en hoe effectief het bestedingsbeleid in elk van deze jaren verliep (niet alleen bij BuZa en EZ, maar ook bij de andere ministeries die primair verantwoordelijk waren voor ontwikkelingsuitgaven).

zijn te rijmen met de in regel 2 opgenomen cijfers. De het meest in het oog springende ongerijmdheid is echter, dat deze DAC-cijfers, hoewel ze netto-bedragen betreffen,¹⁰⁶ toch hoger zijn dan de bruto gedefinieerde bedragen uit de (gefatsoeneerde) Nederlandse bron van regel 2. Dit verschil, dat zonder twijfel samenhangt met de destijds nog grote onvolkomenheden in de rapportage van nationale gegevens aan het DAC-secretariaat, was met name in de eerste twee van deze drie jaren opmerkelijk hoog, en stijgend in elk van de drie jaren; maar het verschil steeg alleen in de eerste twee jaren: van f. 50,5 mln. naar f. 58,7 mln., en dat viel in 1967 weer terug tot f. 18,9 mln. Procentueel nam dit verschil echter ook in de eerste twee jaren af (van 25 naar 21 procent van regel 2), waarna er in 1967 nog maar 5 procent van over was.¹⁰⁷

Afgezien van de inconsistenties tussen de twee groepen cijfers in Tabel 3.2, kunnen we die van de regels 4 tot en met 6 echter wel gebruiken om iets te zeggen over de na 1969 bekend geworden Nederlandse hulpprestaties in de jaren 1965-'67 *in verhouding tot* die van andere DAC-landen. Regel 5 geeft een idee van deze prestatie door de Nederlandse netto-uitgavencijfers (uit regel 4) uit te drukken in procenten van het Nederlandse BNPmp (als berekend door het DAC secretariaat). Zoals blijkt, ging ten opzichte van 1965 de Nederlandse hulpinspanning in 1966 flink omhoog (met precies een kwart, van 0,36 naar 0,45 procent). In 1967 was de toename echter weer geringer (tot 0,49 procent, een toename van slechts 9 procent).

Vergelijken we deze percentages met die van 16 van de DAC-landen (inclusief Nederland) in deze jaren, dan blijkt Nederland's BNP-percentage in 1966 precies gelijk te zijn geworden aan dat van de DAC-groep (0,45 procent). Maar terwijl de Nederlandse hulpinspanning zich in dat jaar flink opwaarts bewoog, bevond die van de DAC zich in een dalende golf; in 1967 herstelde die zich weliswaar weer iets, maar de groep bleef ook toen nog altijd stevig achter bij de inspanning van Nederland (0,46 tegenover 0,49 procent).¹⁰⁸

¹⁰⁶⁾ De DAC gebruikte hierbij een definitie van 'netto' waarbij, overeenkomstig de bestaande afspraken, alleen de door Nederland ontvangen aflossingsbetalingen en andere kapitaalrepatriëringen uit ontwikkelingslanden in mindering werden gebracht op de Nederlandse hulpuitgaven in deze jaren. De rente die in deze zelfde jaren werd ontvangen bleven hierbij dus buiten beschouwing.

¹⁰⁷⁾ Deze daling suggereert dat één van de andere mogelijke oorzaken van de tegenstrijdigheden tussen beide regels – aanvankelijke meningsverschillen tussen de DAC-staf en de Nederlandse autoriteiten over wat wel en niet tot de officiële ontwikkelingshulp mocht worden gerekend – in de tweede helft van de jaren zestig aan het afnemen was. Uitgebreide consultaties en onderlinge discussies leidden in 1965 reeds tot een zekere mate van overeenstemming tussen de DAC-landen over de (leen)termijnen en andere voorwaarden van de financiële overdrachten aan ontwikkelingslanden. Deze consensus werd in 1969 verder aangescherpt en aangevuld met het 'Supplement to the 1965 Recommendation' (opgenomen in DAC 1969, Annex III, p.267-270). Van dit zelfde jaar, 1969, dateert uiteindelijk ook het DAC-akkoord over de definitie van het begrip ODA (Official Development Assistance), dat in de decennia daarna leidraad zou worden in de internationale discussie over wat tot de overheidshulp aan ontwikkelingslanden mocht worden gerekend (dit ODA-concept is samen met andere toen ontwikkelde concepten nader toegelicht in DAC 1969, Annex I, p. 239-245).

Gegeven dit pas van 1969 daterende akkoord werd bij de in regel 4 van Tabel 3.2 vermelde Nederlandse netto-uitgavencijfers het onderscheid tussen ODA en andere overheidsmiddelen ten behoeve van ontwikkelingslanden nog niet gemaakt. Het DAC-rapport 1970, waaruit deze cijfers komen, had wel verschillende tabellen voor ODA enerzijds en de 'total official flows' anderzijds (tables 2 en 3). Maar voor Nederland en een vijftal andere DAC-landen waren de cijfers van 1960 t/m '67 in deze tabellen nog identiek, zoals ook de bedragen in procenten van de BNP's van deze landen (in de tables 9 en 10) niet van elkaar verschilden. Pas van af 1968, toen de Nederlandse 'total official flow' op een hoger bedrag uitkwam dan zijn ODA, werd internationaal bekend dat de Nederlandse overheid bedragen aan, of ten behoeve van, ontwikkelingslanden uitgaf die volgens de DAC niet aan de ODA-definitie voldeden (DAC 1970, respectievelijk p. 171-172 en 181-182). Ik zal hierop in het volgende hoofdstuk verder ingaan.

¹⁰⁸⁾ Onder de drie OESO-landen die in elk van deze drie jaren substantieel boven het Nederlandse percentage uitkwamen, waren er twee met een aanmerkelijk (gedeeltelijk ex-)koloniaal belang (Portugal en Frankrijk). Net als bij Nederland omvatte dit een deel van hun hulp. Alleen Australië had dit niet (DAC 1970, p. 182).

De voornaamste reden waarom deze paragraaf zo uitloopt – omdat er zó veel voor te bereiden onderwerpen zijn die in latere hoofdstukken een (hoofd)rol spelen – geldt ook voor de laatste twee kwesties die ik nog over het Nederlandse hulpbeleid in deze periode wil aansnijden.

Bij de eerder in deze paragraaf gemaakte verdeling van de ontwikkelingsbegroting in vier componenten bleek het aandeel van het multilaterale kanaal (via VN, EEG en OESO) flink te zijn teruggevallen in 1966 (zie p. 103 hierboven). Het toen bereikte aandeel van 32 procent leek in 1967 te worden herhaald (althans op basis van de in de tweede begrotingsnota opgenomen posten en bedragen). Maar post 11 (hulpprogramma Z.O.-Azië) werd toen bijna verdubbeld (+ f. 14 mln. tot f. 30 mln.), omdat, zo vermeldde de toelichting: daarbij ‘het oog in het bijzonder gericht [was] op de behoeften van Indonesië’ (MinBuza 1966d, p. 2 en 3). Dit laatste betekende, dat de uitbreiding van deze begrotingspost in feite grotendeels, zo niet geheel, onder de bilaterale hulp thuishoorde – en dat bevestigde ook Bots opvolger Udink een jaar later, toen hij in zijn eerste MvT deze *hele* post onderbracht bij de ‘bilaterale programma’s’ (MinBuza 1967b, p. 15). Over deze post – die inmiddels een nieuw nummer had gekregen (20), maar de oude omschrijving behield – stelde Udink in zijn toelichting dat in 1968 ‘het grootste deel (...) zal worden besteed aan Indonesië’ en ‘eventueel ook nog’ iets ‘aan Z.O.Azië’ – het bedrag daarvoor werd nu nòg eens verdubbeld en zelfs meer dan dat: f. 65 mln.! (idem respectievelijk p. 18 en 15).

Hoeveel van de eerste uitbreiding in 1967 al naar Indonesië ging staat nergens in Bots tweede begrotingsnota. Maar in de loop van dat jaar veranderde, na de succesvolle afronding van de onderhandelingen over de oude schuldenkwestie, de verhouding met Indonesië totaal. De details daarvan komen verderop aan de orde, maar hier moet ik alvast melden dat Bot in een later in het najaar gehouden ministerraad toegaf, dat het inmiddels voor Indonesië gereserveerde hulpbedrag in 1967, dat tijdens de onderhandelingen ‘gecamoufleerd’ in de stukken had gestaan, was opgelopen tot f. 31,5 mln. (zie noot 119 verderop) – dus zelfs méér dan het aanvankelijk voor heel Z.O.-Azië begrote bedrag, zodat er dus ook uit andere begrotingsposten zou worden geput. Het is daarom gepast om reeds in 1967 het *hele* bedrag van post 11 (f. 30 mln.) mee te laten tellen bij de op p. 103 onderscheiden derde component (de bilaterale hulp buiten het koninkrijk), en de tweede component (van de multilaterale hulp) met hetzelfde bedrag te verlagen.

Het gevolg van deze correctie is dat het procentuele aandeel van deze laatste component in Bots laatste jaar *de facto* nog verder terugliep, namelijk van 32 naar 26 % (zie de percentages in 1966 op p. 105). Het aandeel van de koninkrijkshulp veranderde echter nauwelijks, zodat na deze correctie de eerste en de tweede component in 1967 ongeveer even groot waren geworden. De derde component (van de overige bilaterale hulp), die naast de door Udink verplaatste nieuwe post 20 van f. 30 mln. ook enkele begrotingsstijgingen onderging, liep daarentegen in 1967 op naar een aandeel van 44 % (komend van 38 % in 1966). En de vierde component (overige uitgaven, voornamelijk in Nederland) kreeg er in 1967 slechts beperkte verhogingen bij drie van zijn vier posten, zodat zijn aandeel slechts opliep tot (afgerond) 5 %, na 4 % in 1966 (MinBuza 1966d, p.2, na herberekening).

Over deze overige uitgaven is in de eerdere sectie al genoeg gezegd, zodat ik me in deze sectie zal beperken tot enkele aspecten van het bilaterale kanaal van de Nederlandse overheidshulp. In de laatste sectie van deze paragraaf zal ik dan nog enkele onderwerpen uit de internationale component behandelen.

Het kenmerk van bilaterale ontwikkelingshulp is dat het donorland zelf bepaalt welke ontwikkelingslanden het voor zijn bijstand in aanmerking wil laten komen – al zijn ook multilaterale instellingen bereid rekening te houden met de voorkeuren van deelnemende donorlanden. Zoals we echter in het vorige hoofdstuk hebben gezien, wenste Nederland gedurende het grootste deel van de periode zonder speciale hulpminister geen gebruik te maken van deze bilaterale mogelijkheid: buiten het koninkrijk althans was men principieel voorstander van multilaterale

hulpverlening, die beleidsbepaling en -uitvoering zo veel als mogelijk in internationaal overleg liet plaatsvinden. Bilaterale hulp kwam aanvankelijk (afgezien van de grote lening aan Indone-sië in 1950) praktisch alleen voor bij de technische hulp. Hoewel deze bilaterale vorm in de loop der jaren toenam, en nog sterker groeide toen er na 1960 meer financiële hulp bijkwam, verdedigde de derde regeringsnota op dit beleidsterrein uit 1962 nog altijd het principiële betere, multilaterale uitgangspunt van de ontwikkelingshulp; voor bilaterale hulp zou alleen in ‘aanvullen-de’ zin plaats zijn (MinBuza 1962a, p.9) – al werd het Nederlandse exportbelang nooit helemaal uit het oog verloren.

Opmerkelijk is dat ook de vierde nota, de reeds hierboven besproken Nota-Bot van 1966, dit principiële uitgangspunt bleef benadrukken,¹⁰⁹ al werd tegelijkertijd gesteld dat de vroegere ‘te-genstelling’ tussen multilaterale en bilaterale hulp ‘niet meer van controversiële aard’ was (Min-Buza 1966b, p. 53). Inderdaad begon het multilaterale uitgangspunt meer en meer te verwateren: ging in 1960 nog 95 procent van de bruto overheidshulp buiten het koninkrijk via multilaterale kanalen, in 1965 zakte dit aandeel naar 82 procent; over het totaal van de overheidshulp was het in 1965 nog 47 procent, terwijl het in 1966 en ’67 van 32 naar 26 procent ging.¹¹⁰

De multilaterale hulpvorm is relatief beleidsarm – in die zin dat in tal van beleidsaangele-genheden wordt aangesloten bij de internationale besluitvorming terzake –, terwijl bij de bila-terale hulp de keuze van de ontvangende landen veel meer wordt geleid door Nederlands histo-rische banden en andere eigen prioriteiten. Dezelfde beleidsarmoede¹¹¹ kenmerkte ook de bila-terale financiële hulpverlening, die Nederland in de vorige periode voornamelijk liet afhangen van de vraag voor welke ontwikkelingslanden een Consortium of een Consultatieve Groep be-stond, of zou worden opgericht. Terwijl de derde nota dit bilaterale C&CG-beleid in multilateraal verband nog voornamelijk liet bepalen door de Wereldbank, bracht de Nota-Bot er wel enkele kleine veranderingen in aan: deelname aan zulke donorgroepen zou ook worden overwogen als alleen de IDA bij de verstrekking van ‘zachtere’ leningen aan een bepaald ontwikkelingsland was betrokken, en er zou ook niet meer per se aan alle C&CG-groepen worden deelgenomen – wat voor een kleine donor als Nederland al snel een te zware opgave en een te grote versnippering van zijn hulp zou betekenen.¹¹² Het gevolg was dat ons land medio 1966, naast de twee consortia voor India en Pakistan, nog maar aan vijf consultatieve groepen meedeed (Nigeria, Soedan, Tunesië, Turkije en Colombia), aldus dezelfde nota (idem p. 95).¹¹³ Voorts bestond voor het ministerie van BuZa de schaarste aan beleidsmogelijkheden ook nog in die zin, dat een groot deel van de financiële hulp op de begroting van Financiën stond, zodat de hoofdbeslissingen daarover voornamelijk door dit departement werden voorbereid en bepaald, terwijl het bestedingsbeleid bij deze hulpvorm in handen van EZ lag.

¹⁰⁹⁾ En, als het ware om de continuïteit van het beleid te onderstrepen, uitgebreide passages uit de nota van 1962 aanhaalde (zie MinBuza 1966b, onder andere p. 54-55).

¹¹⁰⁾ Deze percentages vormen slechts een ruwe indicatie omdat zij uit verschillende bronnen zijn genomen c.q. be-rekend en de betreffende bedragen verschillend zijn gedefinieerd: die van 1960 en ’65 komen uit tabel 2.1 uit uit het vorige hoofdstuk (zie de tweede regel van regel 6, waarbij de daar genoemde bron het percentage voor 1960 berekent over de werkelijke uitgaven en dat voor 1965 over de begrote bedragen), terwijl de percentages voor 1966 en 1967 zijn berekend over het totaal van de begrote bedragen vermeld in de tweede begrotingsnota, na de hierboven toegelichte correctie daarin.

¹¹¹⁾ Deze term is niet pejoratief bedoeld, en indiceert in dit geval alleen de mate waarin de Nederlandse opvattingen de landenkeuze beïnvloeden.

¹¹²⁾ Daarvoor werden twee negatieve voorwaarden geformuleerd: Nederland zou niet meer toetreden tot C of CG’s voor landen waaraan het reeds via andere multilaterale instellingen (bijvoorbeeld de EEG) hulp verleende, en ook niet tot die voor ontwikkelingslanden die hun oude schuldverplichtingen of eenzijdige nationalisaties nog niet hadden ‘geregeld’ (MinBuza 1966b, p.93-94) – deze laatste eis was een seintje richting Indonesië waarmee de besprekingen over deze kwesties op dat moment nog niet waren afgerond.

¹¹³⁾ Van de tien C&CG’s waarvan de in het voorgaande hoofdstuk geciteerde Posthumus Nederland ‘in de loop van van de volgende jaren’ lid zag worden, werden de volgende vier dus pas in latere jaren aan de lijst toegevoegd: Peru, Kenia, Tanzania en Bangladesh (zie noot 71 in hoofdstuk 2), terwijl het hierboven genoemde elfde land: Soedan, bij hem ontbrak (Posthumus 1999, p.155).

Een dergelijke beleidsarmoede was er echter niet, of in elk geval veel minder, voor de directie van BuZa die was belast met de technische hulpverlening. Anders dan DFO, dat wat de bilaterale financiële hulp betreft alleen marginale ambtelijke diensten verleende, trad DTH voor BuZa op als het centrale beleidsorgaan op het terrein van de kennisoverdracht aan en de daarmee gepaard gaande inzet van mensen in ontwikkelingslanden. Vanuit deze positie coördineerde DTH ook de bijdragen van andere ministeries op dit terrein – een taak die zij ook al uitoefende in haar vorige rol als uitvoerend Bureau van de interdepartementale commissie ITH, die vóór 1964 de ontwikkelingshulp van de Nederlandse overheid ambtelijk superviseerde. De diversiteit aan activiteiten die sinds het begin opbloeide onder de vage noemer van technische bijstand (deskundigen- en vrijwilligershulp, scholing van algemeen en beroepsonderwijs, en uitvoering en begeleiding van adviesactiviteiten op verschillende niveaus in allerlei sectoren) veroorzaakte een grotere, en in de recentere jaren ook veel sneller stijgende, personeelsomvang dan die van DFO (in 1965 al ruim het zesvoudige van de laatste, en opklimmend naar het dertienvoudige in 1966 en 1967, volgens het in 1969 uitgebrachte evaluatierapport – Werkgroep Evaluatie, hoofdrapport, tabel 5.1, p.123).

Vanzelfsprekend brachten deze diversiteit en groei ook een veel grotere geografisch spreiding met zich mee. Het lag dan ook voor de hand dat men zich in 1966 binnen DTH begon af te vragen of de op allerlei gronden tot stand gekomen keuze van landen en activiteiten geen verbetering behoeft: zouden er landen bij of af moeten, of activiteiten beter op elkaar moeten worden afgestemd? Twee memo's van een ambtenaar aan de chef DTH en een wat knorrige reactie van een bureauhoofd droegen wellicht bij tot de vooralsnog tamelijk vage paragraaf in de Nota Bot, die de titel '*Concentratie van de Nederlandse hulp*' meekreeg (MinBuza 1966b, p. 58-63; cursivering toegevoegd). Het gecursiveerde woord zou in de komende decennia het *buzzword* worden bij de landenkeuze, en meer publieke discussie oproepen dan welk ander beleidsonderdeel ook. Maar de nota wist er nog geen concrete beleidsstappen voor te bedenken (zie ook Koppen et al., 1966, p.1612-1613), zodat de eerste memo-auteur ook in 1967 nog worstelde met de keuzeproblematiek.¹¹⁴

Concrete stappen zette Nederland, en Bot persoonlijk, daarentegen wel bij de financiële bilaterale hulp. Al vóór dat in september 1966 de onderhandelingen met Indonesië waren afgerond met een bilateraal akkoord over een (gedeeltelijke) terugbetaling van haar nog openstaande schuld aan Nederland, nam Bot het initiatief om Japan voor te zijn met het opzetten van een speciale hulpgroep voor Indonesië.¹¹⁵ Luns vond dit initiatief 'het overwegen waard' (Dierikx et al., red., 2003, p.354, noot 2), maar bleek tijdens de ministerraad van de volgende dag toch reserves te hebben over een vermenging van de schuldonderhandelingen met de voorbereiding van een hulpgroep (idem p.359). Andere ministers hadden aarzelingen van andere aard, zodat de vergadering besloot eerst te laten uitzoeken hoeveel buitenlandse schulden Indonesië verder nog had

¹¹⁴) De twee eerste memo's uit de DTH-hoek waren van de hand van H.J.Roethof, dateerden van 1 en 7-3-1966, en zijn (gedeeltelijk) opgenomen in Dierikx et al., red., 2003 (p. 321-324 en 330-335). Het knorrige commentaar van 4 april 1966 leek de boot wat af te willen houden, maar had wel gelijk dat er meer onderzoek nodig was in contact met de praktijk (idem p. 351-352). Dit constateerde Roethof ook in zijn derde bezinning op de praktische mogelijkheden, d.d. 21 februari 1967 (idem p. 515-518).

¹¹⁵) Bot deed dit in een memo aan Luns, d.d. 6 april 1966, dat begon met een verwijzing naar een bericht in *de Volkskrant* van diezelfde ochtend, dat in de kop vermeldde dat Japan een 'club' wilde stichten voor hulp aan Indonesië (blijkens de redactionele voetnoot bij dit memo in Dierikx et al., red., 2003, p. 354, noot 1). Mondeling voegde Bot in de ministerraad van daags daarna toe dat dit bericht was overgenomen van *The Economist* van 2 april 1966 (p.76), die 'Japan to the rescue' zag komen (idem, p.359, noot 7). Dit suggereert dat Posthumus ongelijk had toen hij, na zijn verwijzing naar de VS – die in 1966 wel 'het voortouw namen bij de pogingen om Indonesië snel internationale hulp te verschaffen, maar niet zelf een hulpverleningsgroep wilden organiseren' – schreef, dat 'ook Japan dat niet wilde' (Posthumus 1999, p.157). Japan ambieerde wel degelijk een leidende rol ten aanzien van Indonesië, zo begreep ook de chef van het BuZa-DG Politieke Zaken tijdens een bezoek van de Japanse tijdelijk zaakgelastigde, Suma, op dezelfde dag dat de ministerraad over de vastgelopen bilaterale onderhandelingen met Indonesië over de schuldenkwestie sprak (zie het verslag van dit bezoek dat deze chef pas op 13 april 1966 schreef – eveneens in Dierikx et al., red., 2003, p. 360-362). Bot noteerde in de marge zijn ergernis over het feit dat de inhoud van dit gesprek niet 'spoedshalve' reeds op 7 april ter kennis was gebracht van de ministerraad (aldus de van redactiewege toegevoegde noot 1, p. 360).

en aan wie (idem p. 359-360).¹¹⁶

Zo ‘doortastend’ als Posthumus het noemt (1999, p.156) trad Nederland dus niet op: het concentreerde zich eerst op de eigen schuldonderhandelingen, en daaruit resulteerde pas op 7 september 1966 een akkoord: beseffend dat de Indonesische economie volkomen geruïneerd was, nam Nederland genoegen met een afschrijving van ruim 86 procent van de oude schulden en een terugbetaling van de resterende f. 600 mln. in dertig jaarlijkse termijnen vanaf 31 december 1973; en daar waren de claims van Nederlandse bedrijven nog niet in verwerkt (idem p.157-158). Deze laatste werden doorverwezen naar de multilaterale onderhandelingen met de andere schuldeisers, die hadden geweigerd zich tegen elkaar te laten uitspelen. Japan nam daarvoor de leiding, maar een akkoord kon in Tokio nog niet worden bereikt; dat lukte pas in december 1966 in Parijs – en ook dit moest later weer worden herzien (idem).

Posthumus meldt ook dat Nederland na dit succes in Parijs ‘aankondigde (...) op korte termijn een conferentie over hulp aan Indonesië te zullen beleggen in Amsterdam’ (idem p. 159). Onduidelijk is echter op grond waarvan het mocht verwachten daarvoor de steun te hebben van voldoende andere potentiële donoren. Bot zei daarover niets in zijn latere toelichting op de verdere voorbereiding van deze conferentie, maar eerder was er wel reden voor twijfel geweest.¹¹⁷ Wel benadrukte hij in zijn nieuwe nota dat het besluit in Parijs om de landen die het mede door het IMF opgestelde stabilisatie- en rehabilitatieprogramma van Indonesië wilden steunen op te roepen voor een gezamenlijke bespreking, genomen was op suggestie van Nederland. Maar de Nederlandse ‘bereidverklaring’ om daaraan ‘gastvrijheid te bieden’ – en ook ‘een aantal internationale organisaties’ daarbij uit te nodigen – werd daarna ‘in beginsel aanvaard’ (Dierikx et al., red., 2003, p. 486).

De voorgestelde conferentie kwam in Amsterdam bijeen, op 23 en 24 februari 1967. Toen echter Bots voorbereidingsmemo van 10 februari werd besproken in de ministerraad van het sinds 22 november 1966 fungerende interim-kabinet-Zijlstra kwam er oppositie uit onverwachte hoek: minister Bakker van EZ (voorheen staatssecretaris op dit departement) zag niets in de kennelijk voor Nederland weggelegde, maar inmiddels ook door Luns bepleite, rol.¹¹⁸ Nadat Luns en Bot

¹¹⁶) Terwijl daags tevoren twee ambtelijke reacties op Bots memo reeds hadden gewezen op diverse principiële en praktische bezwaren (beide eveneens gereproduceerd in Dierikx et al., red., 2003, p. 355-357). Bot voegde er nog op dezelfde dag zijn commentaar aan toe (idem p. 358). In de tweede ambtelijke reactie werd overigens, mede naar aanleiding van een commentaar vanuit Financiën, tevens geconstateerd dat nog niet duidelijk was of het nieuwe bewind in Jakarta zich wel zou weten te handhaven (idem p.357, met Bots smalende kanttekening: ‘*senatu deliberante perit Saguntum*’, in noot 6 van de redactie:). Inderdaad trok Soeharto weliswaar reeds vanaf 1 oktober 1965 effectief aan de touwtjes, maar Soekarno werd pas in februari 1967 gedwongen ‘alle macht’ aan zijn opvolger over te dragen. Dit ging op typisch Javaanse wijze, zo citeerde Strabbing later een Indonesische officier: ‘Met naam en faam bekende politieke leiders verloren een minimum aan gezicht, maar een maximum aan macht’ (Strabbing 1998). Dat de zes maanden durende massamoord op communisten en etnische chinezen in Noord-Sumatra en Midden en Oost-Java in 1965 en ’66 door het leger werd geleid staat inmiddels buiten kijf, zoals ook dat de daarbij ingeschakelde straatcriminelen tot aan de val van Soeharto in 1998 bleven fungeren als de knuppelbendes van de *Orde Baru* – maar aanstichters noch daders van de genocide werden tot nu toe vervolgd en gestraft (Vlasblom 2012). In geen van de vele documenten die ING-2 presenteert over de problemen en plannen in de relatie met Indonesië wordt echter aandacht geschonken aan deze gebeurtenissen en hun invloed op de ontwikkeling van dit land.

¹¹⁷) Volgens een codebericht van de ambassadeur in Tokio waren in juli 1966 de diverse OESO-landen nog zeer verdeeld over de vraag of na de vergadering in Tokio de volgende bijeenkomst in Europa zou moeten plaatsvinden. De auteur waarschuwde op grond van waarnemingen aldaar dat ‘Washington Japan in Indonesië door dik en dun zal steunen’ (Dierikx et al., red., 2003, p.425). Ook tijdens de ministerraad van 9 september 1966 was nog veel onzeker, maar staatssecretaris Van der Stoep had wel aanwijzingen ‘dat Indonesië beducht is voor teveel Japanse invloed’ en dat naast Australië ook andere westelijke landen betekenis hechtten aan de Nederlandse kennis van Indonesië. De raad ging wel akkoord met de initiatieven van Bot, maar twee ministers (Luns en Suurhoff van V&W) waarschuwden dat ‘Nederland niet financieel voorop [moest] lopen’ (idem p. 441-2).

¹¹⁸) Het gereproduceerde notulenfragment vermeldt verschillende bedenkingen van Bakkers kant, waartussen zowel de te verwachten lange duur en status van Nederlands betrokkenheid, als de wenselijke omvang van de hulp (‘een druppel op een gloeiende plaat’ die hem deed twijfelen of daarbij wel zo’n ‘vooraanstaande plaats’

tevergeefs probeerden de EZ-minister op andere gedachten te brengen door te wijzen op ‘de oude banden met Indonesië en de kansen voor het bedrijfsleven’, kwam premier Zijlstra over beiden heen met blijkbaar nog veel meer tegenzin: hij vond de taxatie van Indonesië’s behoeften (te) theoretisch, vroeg wat er echt voor was gereserveerd in de 1967-begroting, en liet vervolgens nadrukkelijk ‘vastleggen dat dit bedrag niet virtueel mag worden verhoogd door een nieuwe bankkredietoperatie, die later wordt omgezet in een langlopende lening en dan ten laste komt van het desbetreffende begrotingsjaar.’¹¹⁹ Het notulenfragment eindigde echter met het besluit dat ‘de raad de laatste opmerking van de minister-president onderschrijft en vervolgens toch akkoord gaat met de voorstellen van minister Bot’ (Dierikx et al., red., 2003, p. 503). Zo-veel gezag als Wim Kan ‘Jelle’ had toegedicht bezat de tussenpremier dus kennelijk niet.

Bots rapportage van het verloop en de uitkomsten van de conferentie in Amsterdam was bescheiden en terughoudend: er waren grondslagen gelegd voor Indonesië’s komende bilaterale besprekingen met afzonderlijke donoren, en hem was als voorzitter van de groep verzocht te bemiddelen bij de uitwisseling van gegevens daarbij, en om de volgende bijeenkomst ‘omstreeks juni (...) wederom in Nederland te organiseren.’ In zijn (bijgevoegde) Chairman’s Report benadrukte hij echter, dat de bijeengekomen *Inter-Governmental Group on Indonesia* (IGGI) nu nog geen C of CG was, omdat het land nog niet over een ‘consistent medium and long term plan for development’ beschikte, dat als basis voor ontwikkelingsbijstand kon dienen.¹²⁰

Het meest opvallende resultaat van Bots actie was dat Indonesië, dat in 1966 al de grootste ontvanger was van Nederlands bilaterale financiële hulp buiten het koninkrijk, binnen drie jaar bijna drie keer zoveel ontving dan no. 2, India, en medio 1968 zelfs 65 procent van deze hulpstroom kreeg (Haan et al. 1984, p. 37).

Deze laatste bron bevatte ook de bindingsgegevens van de Nederlandse hulp die we reeds in het vorige hoofdstuk hebben aangehaald voor de jaren 1964 en ’65: voor de volgende jaren onder Bot liep het daar genoemde percentage van de besteding in Nederland van 70 iets op tot 72 procent in 1966 en weer terug naar 71 procent in 1967 (idem p. 147, tabel 7.2; voor deze cijfers gelden dezelfde voorbehouden en details als genoemd in noot 62 van hoofdstuk 2, waaronder dat deze percentages de hulp aan 35 ontwikkelingslanden betreffen die behoren tot de belangrijke Nederlandse afnemers in de Derde Wereld, inclusief negen van de concentratielanden, maar exclusief Suriname en de Nederlandse Antillen). Vergelijkbare cijfers voor andere donorlanden en voor de DAC-groep als geheel waren in deze periode nog niet beschikbaar, zodat nog niet te beoordelen is of en hoe ons land afstak tegenover deze andere hulpverleners.

Wat het Nederlandse bindings- en bestedingsbeleid betreft bevat het tweede ING-boek voornamelijk enkele incidentele (soms wat anekdotische) gegevens – zoals de gedetailleerde onderhandelingen over het door Indonesië gewenste ‘bonusexportcertificatensysteem’ bij de besteding van hulpgulden (zie in Dierikx et al., red., 2003, onder andere p. 459-460 en de uiteindelijke af-

paste; en ‘Nederland zal niet jarenlang de verantwoordelijkheid voor het herstel van de Indonesische economie kunnen dragen’) om de voorrang leken te strijden (Dierikx et al., red., 2003, p.503).

¹¹⁹⁾ Bot had op Zijlstra’s vraag geantwoord dat er f. 31,5 mln. gereserveerd was voor Indonesië, maar dat dit ‘gecamoufleerd’ was in de stukken – inderdaad is het bedrag niet terug te vinden in de tweede begrotingsnota; maar waartoe deze camouflage diende vroeg niemand – het werd althans niet genotuleerd. Was men beducht voor kritiek op het gebrek aan aandacht voor de mensenrechtenschendingen in Indonesië?

¹²⁰⁾ Bots brief aan Zijlstra van 28 februari 1967 en zijn voorzittersrapport zijn opgenomen in Dierikx et al., red., 2003 (p. 505-509), gevolgd door een memo van Meijer met enkele vervolgvorstellen (idem p. 509-510). Uit Bots voorzittersrapport blijkt dat er tien geïnteresseerde donorlanden deelnamen aan de bijeenkomst, terwijl er vijf andere landen waren als waarnemers, naast vijf internationale instellingen (idem p. 507). Volgens het memo van Meijer hadden de VS onder voorwaarden toegezegd 1/3 van Indonesië’s geraamde deviezenbehoefte van 200 miljoen dollar te zullen bijdragen; Japan, Australië en Canada zouden samen hetzelfde aandeel voor hun rekening kunnen nemen, en de rest zou dan van kleinere donoren moeten komen (waaronder Nederland, Frankrijk, Duitsland en Engeland). Voor Nederland stelde de auteur een eerste aanbod van f. 36 mln. voor, wat de andere landen enigszins zou kunnen prikkelen; het nieuwe kabinet zou er dan nog f. 36 mln. bovenop kunnen doen (idem p. 509-510).

spraken daarover op p. 479-482). Zoals ook enige onderwerpen waarover BuZa en EZ het in dit verband met elkaar aan de stok kregen (idem p. 455-458, 475-476). En op het punt van de meer algemene beginselen van het bindings- en bestedingsbeleid was er in deze periode evenmin veel nieuws te melden – behalve dan dat de Nota-Bot intussen nog wat openlijker pleitte voor het ‘compenseren’ van het bindingsbeleid van ‘andere donors’ omdat dit nadelig is ‘voor onze economische belangen’ (MinBuza 1966b, p. 56), wat immers eerder een bevestiging was van het reeds in de derde regeringsnota uiteengezette beleid dan een wijziging daarvan.¹²¹

Ik beperk mij daarom tot het aanhalen van de waarschuwing van de DAC-voorzitter, dat de ‘grootste grief’ van ontwikkelingslanden ‘de binding is’, een probleem dat echter nog ‘weinig vast op het werkprogramma’ van de DAC stond.¹²²

Nederland als voortrekker

Hoewel de multilaterale component in de Nederlandse hulpverlening in 1966 en ’67 financieel gezien naar een lager aandeel zakte, bleven de Nederlandse initiatieven op dit terrein tot de verbeelding spreken – en ook wel succes hebben.

Het meest opvallende, en typerend voor zowel Bots gedeeltelijk juridische achtergrond als een oude legalistische traditie in het Nederlandse buitenlands beleid (Voorhoeve 1985, p. 50), was het initiatief dat hij in september 1965 en oktober ’66 nam in zijn redes voor de Tweede Commissie van de VN. Hij stelde daar voor pogingen te doen om te komen tot een ‘*Handvest voor Ontwikkeling*’, dat beginselen, normen, en richtlijnen zou kunnen geven voor actie op het gebied van ontwikkeling.¹²³ Bot had er in zoverre succes mee dat zijn voorstel leidde tot een door 16 landen ingediende resolutie die in december 1966 met algemene stemmen werd aan-vaard in de Algemene Vergadering.¹²⁴ Tot een als zodanig aanbevolen Handvest voor Ontwikkeling kwam het echter vooralsnog niet – al hebben de kern en strekking van dit initiatief zeker bijgedragen tot de opstelling en aanvaarding van de resolutie die in 1970 het Tweede Ontwikkelingsdecennium van de VN inluidde (waarop ik in het volgende hoofdstuk terugkom).¹²⁵

Andere voorbeelden van nieuwe Nederlandse initiatieven in de VN, waarmee eveneens de traditionele voorkeur voor samenwerking binnen multilaterale verbanden werd voortgezet en Nederlands wens om ook inhoudelijk een vinger in de pap te krijgen financieel werd ondersteund, waren de zogenaamde ‘doelbijdragen’: na de initiëring van het Unrisd (een onderzoeksinstituut voor sociale ontwikkeling) in Genève in 1963, kreeg eind 1965 de verdere subsidiëring van het ‘Economic Projections and Programming Centre’ (EPPC) zijn beslag bij het VN-secretariaat (Dam & Ringnalda 1966, p. 307 en 311). Ook de voordracht en benoeming van Jan Tinbergen tot voorzitter van het eerder dat jaar opgerichte ‘Committee for Development Planning’ (CDP) van de VN paste binnen dit streven (Ringnalda 1999, p. 202-203). Deze commissie van deskundigen zou een bijzondere taak krijgen bij de voorbereiding van het volgende ontwikkelingsdecennium.

¹²¹⁾ De toelichting in de betreffende passage in de nota-Bot stelde wel, dat in het kader van C&CG’s ‘de keuze van de besteding (...) aan de ontvangende landen [werd] overgelaten, doch [dat] de verwachting [was] dat zij voldoende gelegenheid [zouden] vinden om tot besteding in Nederland over te gaan’ (MinBuza 1966b, p. 56).

¹²²⁾ Deze waarschuwing van W.L.Thorp werd op 18 januari 1967 geciteerd in een memo van de ambassadeeraad van de Nederlandse vertegenwoordiging bij de OESO aan de chef DFO (in Dierikx et al., red., 2003, p.483).

¹²³⁾ Onder andere Ringnalda 1999, p. 203. In andere bronnen, waaronder ook in Bots eigen nota van 1966, wordt overigens alleen gesproken van een ‘*Handvest voor Internationale Ontwikkelingssamenwerking*’ (MinBuza 1966b, p. 51 en 117) – een niet onbelangrijk verschil in omschrijving dat suggereert dat men aanvankelijk nog aarzelde waarop het accent moest liggen, of wat meer kans op succes zou hebben.

¹²⁴⁾ Nesbic Bulletin, jg.2, nr.1, januari ’67, p.27-29. De daar ook weergegeven tekst van de resolutie legt in overweging (i) een relatie tussen ‘ontwikkeling’ en ‘internationale samenwerking’ (idem p.29).

¹²⁵⁾ En op iets langere termijn staat ook de in 1986 aangenomen ‘United Nations Declaration on the Right to Development’ in dit perspectief (zie onder andere de 25-jaarsviering daarvan in United Nations 2013).

Voorts vonden rond de jaarwisseling naar 1966 twee belangwekkende institutionele ontwikkelingen plaats in VN-verband: de *United Nations Industrial Development Organisation* (Unido), waartoe reeds in december 1965 besloten was, kreeg in november '66 haar definitieve mandaat (Dierikx et al., red., 2003, p.529, noot 7); en door het eindelijk in november 1965 genomen besluit tot fusie van EPTA en Special Fund (in 1958 opgericht als alternatief voor het eerder mislukte Sunfed), kon zich in januari 1967 het nieuwe *United Nations Development Programme* (UNDP) ontplooien, dat een meer gestroomlijnde uitvoering van de VN-activiteiten op hulpgebied mogelijk maakte (MinBuza 1966e, p. 299-300).

Het laatste onderwerp in deze paragraaf brengt ons op de grens tussen de hulpproblematiek en de structurele aspecten van het ontwikkelingsvraagstuk, die in de volgende paragraaf aan de orde komen: het internationale schuldenprobleem. Gedoeld wordt met name op de groeiende schuldenlast (vooral rente- en aflossingsverplichtingen) van de overheden van ontwikkelingslanden aan het buitenland,¹²⁶ waarvoor medio jaren zestig de eerste alarmsignalen klonken.¹²⁷ Het bedrag van deze schulden was tussen 1955 en '64 met 265 procent gestegen (Wit 1965, p. 347). Volgens een Wereldbankschatting genoemd in de Nota-Bot zou de in verband hiermee nog sterker oplopende terugstroom van rente- en aflossingsbetalingen richting industrielanden 'over vijftien jaar de stroom van nieuw kapitaal in omgekeerde richting geheel compenseren'! (MinBuza 1966b, p. 29). Collectieve maatregelen om deze jaarlijkse stijgende betalingsverplichtingen te verlichten, of tijdelijk op te schorten, ten gunste van alle of een belangrijke groep van ontwikkelingslanden, werden echter toen nog niet overwogen.

Hoewel aan deze groeiende schuldenlast zowel door publieke als particuliere kapitaalstromen was bijgedragen, dienden het relatief sneller toenemende aandeel van de leningen in de publieke stroom, en een algemene verslechtering van de leningsvoorwaarden in de voorgaande periode (Wit 1965, p. 345 en 355-357) een belangrijk punt van zorg te zijn (zoals ook de in noot 107 aangehaalde Aanbevelingen van de DAC in 1965 en '69 getuigden).

De Nederlandse politiek hield zich in 1967 echter met heel andere dingen bezig. In de aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen van 15 februari 1967, die na de val van het kabinet-Cals waren vervroegd, werd weer 'welhaast om strijd' gepleit voor verhoging van de Nederlandse overheids hulp.¹²⁸ Maar tijdens de daarna volgende anderhalve maand – terwijl de onderhandelaars van KVP, ARP, CHU en VVD nog doende waren hun nieuwe formatie van de grond te tillen – moest Bot herhaaldelijk in de slag met de ministers in het zittende interim-kabinet om de ontwikkelingsuitgaven van het lopende jaar te behoeden voor een nieuwe aanslagen. Anders dan in 1965, toen de bezuinigingskorting beperkt was gebleven tot de begroting voor Suriname en de Nederlandse Antillen, wenste Zijlstra (tevens minister van Financiën) nu ook andere onderdelen van het hulpbeleid te betrekken bij de noodzakelijke reductie van de rijksuitgaven. Hamerend op het argument, dat 'gezondheid' van de algemene financieel-economische situatie in eigen land 'een voorwaarde is voor elke verdere uitbreiding van de Nederlandse hulpactiviteiten in de toekomst,' betoogde Zijlstra dat ontwikkelingshulp even goed als elk ander beleidsterrein 'deel uitmaakte van het begrotingsbeleid.' Bot verzette zich vergadering na vergadering, maar redde het niet.¹²⁹

¹²⁶⁾ Het gaat hierbij niet alleen om de schulden die deze overheden zelf hebben gemaakt, maar ook om die particuliere schulden waarbij overheden in ontwikkelingslanden de rente- en afbetalingen hebben gegarandeerd tegenover publieke en particuliere kapitaalverstrekkers in het buitenland.

¹²⁷⁾ Ik ontleen mijn beschouwing hierna voornamelijk aan het artikel van Y.B. de Wit, die in de *Internationale Spectator* van 8 maart 1965 gegevens uit het jaarverslag van de Wereldbank 1964-'65 en andere bronnen besprak (Wit 1965), tenzij voor incidentele cijfers andere bronnen worden genoemd.

¹²⁸⁾ Dit waren Bots woorden in zijn brief aan premier Zijlstra van 30 maart 1967, waarin hij een laatste poging deed om de besluiten van de voorafgegane ministerraad van 23 maart te laten herroepen (Dierikx et al., red., 2003, p. 527-528).

¹²⁹⁾ Voorafgaand aan Bots in de vorige voetnoot genoemde brief aan Zijlstra publiceert het tweede ING-boek ook

En dat terwijl eind maart 1967 een nieuwe pauselijke encycliek verscheen: *Populorum Progressio*, die speciaal was gewijd aan het ontwikkelingsvraagstuk. De paus voegde hiermee zijn stem toe aan de eerdere oproepen van de Wereldraad van Kerken tot algemene en brede inzet ten behoeve van ontwikkelingslanden (zie de vergelijkende analyse van Lange 1967). Onder degenen in Nederland die al voor zo'n inzet ijverden, begonnen echter meningsverschillen te ontstaan over de analyse van de problematiek en de aanpak daarvan. Tijdens de teach-in voor jongeren die de Novib op 1 april in Utrecht organiseerde, kwam veel kritiek naar voren op de wijze waarop de overheid ontwikkelingshulp bedreef, maar meer nog op haar verkeerde instelling ten aanzien van de internationale handelsstructuren, het daarbij fungerende inter-nationale geldstelsel, en de rol van multinationale ondernemingen. En ook de Novib zelf werd hier op de vingers getikt voor haar te bleke opstelling op deze punten en ten aanzien maatschap-pijhervorming in het algemeen (onder andere Kaam 1973, p.45, en Dijkstra 1967).

3.3 Structuurverandering in de wereldeconomie en het internationale overleg

Het gaat in deze paragraaf over het beleid dat de Nederlandse regering voerde ten aanzien van de betrekkingen tussen rijke en arme landen buiten de hulpsfeer: haar opvattingen over de aard van deze overige relaties en of zij streefde naar veranderingen daarin die de ontwikkelingskansen van de Derde Wereld konden vergroten, en met name die van de meest behoeftige delen van de bevolking in die landen.

Het internationale overleg daarover van na de tweede wereldoorlog kwam in een stroomversnelling toen in 1964, op initiatief van de Groep van 77 (hierna: de G77), de eerste Unctad-conferentie werd gehouden in Genève. Dat werd geen succes, althans niet in de zin van concrete maatregelen die werden genomen op het brede gebied dat de conferentie bestreek (zie wat ik in het vorige hoofdstuk over de 'geboorte van Unctad' heb genoteerd: p. 65-70).

Ik zal in deze paragraaf het vervolg van wat er op dit gebied plaatsvond doornemen: eerst wat er institutioneel in en met Unctad gebeurde; en aan het slot van de eerste sectie de stappen die de GATT intussen zette. In de volgende twee secties bespreek ik wat er op de verschillende terreinen van de handel in grondstoffen en industriegoederen plaatsvond in Unctad en elders: in het bijzonder de uitkomsten van het internationaal overleg daarover; de effecten van de EEG in opbouw daarop, en de rol van Nederland bij een en ander. In de vierde sectie komen vervolgens eerst enkele financiële maatregelen aan de orde die problemen ontstaan door de wisselvalligheid van de inkomsten uit grondstoffenuitvoer kunnen mitigeren. Maar de sectie gaat daarna in op de institutie die volgens de OESO-landen een preponderante positie toekwam in het geheel van het geldverkeer en de internationale betalingsbalansproblemen: het Internationaal Monetair Fonds – IMF. De ontwikkelingslanden hadden goede redenen om de machtspositie die een beperkt aantal ontwikkelde landen daarbij inneemt aan te vechten, en namen de eerste stappen daarvoor in het kader van Unctad, die in deze sectie zullen worden belicht. De vijfde sectie behandelt een ander onderdeel van de financiële betrekkingen tussen rijke en arme landen: de particuliere kapitaalstroom, in het bijzonder de geldmiddelen die door westerse ondernemingen worden geïnvesteerd in ontwikkelingslanden. Hier zullen we met name de faciliterende en beschermende maatregelen bezien die de Nederlandse regering daarvoor in deze periode begon te ontwikkelen. De zesde en laatste sectie van deze paragraaf rondt het overleg over de internationale structuurproblemen af met enkele van de overige relaties met ontwikkelingslanden op economisch en niet-economisch

een deel van de notulen van de ministerraad van 23 maart 1967 (Dierikx et al., red., 2003, p.523-524), met daarbij een redactionele voetnoot waaruit blijkt dat Bots protesten al dateren van vóór 17 februari (gemeld door de premier in zijn brief aan de raad van die datum). Maar ook in de MR van 17 maart, eveneens vermeld in deze voetnoot, stuitte zijn poging op de twee argumenten van Zijlstra die ik hierboven citeerde (het eerste argument staat in deze voetnoot als geciteerd uit Zijlstra's brief van 17 februari; het tweede argument is door de ING-redactie samengevat uit Zijlstra's reactie in de vergadering van 17 maart 1967 – idem p. 524, noot 3).

gebied, waaronder het internationale zeetransport, en enkele rechtsontwikkelingen. Op al deze terreinen was Nederland slechts één van de kleinere actoren. Indirect had het echter meer invloed op de gang van zaken omdat het tevens (oprichtings)lid was van de Europese Economische Gemeenschap (EEG). Die zou als een naar meer onderlinge samenwerking strevende landengroep op de duur een steeds belangrijkere factor worden in het internationale politiek-economische overleg tussen de grootmachten. En in dat overleg stonden ook belangen van ontwikkelingslanden op het spel. EEG-handelingen en posities komen in de hierna volgende secties dan ook voortdurend terug.

Daarnaast speelde de EEG ook een rol met haar gemeenschappelijk beleid ten aanzien van de voormalige koloniën van enkele EEG-staten, en de andere speciale betrekkingen die deze onderhielden met nog niet gedekoloniseerde gebiedsdelen. Van het associatiestelsel dat met deze landen en gebieden werd opgezet, is het hulponderdeel reeds in de vorige paragraaf behandeld. Hoewel de handelsparagraaf van die associaties in de komende secties af en toe om de hoek zal komen kijken, zal ik de institutionele aspecten van dit associatiesysteem en de verdere ontwikkeling daarvan uitstellen totdat er belangrijke veranderingen in plaatsvinden, die ik in de volgende hoofdstukken worden behandeld.

Unctad en GATT, en de weg naar Unctad-2

Unctad was in 1965 vooral bezig met zijn eigen institutionele vormgeving: in april kwam het centrale overlegorgaan tussen twee conferenties: de *Trade and Development Board* (hier verder als TDB aangeduid) voor het eerst bijeen, in New York. Er werd daar een viertal vaste commissies ingesteld (onder andere voor de grondstoffen, de industriegoederen en voor de hulp en andere financieringen), die gedurende de periode naar de volgende conferentie per probleemgebied het feitelijke beleidsoverleg zouden voeren (in principe twee keer per jaar, afwisselend in Genève en New York). Nederland werd lid van elke commissie, zoals ook van de TDB (MinBuza 1966e, p. 322).¹³⁰

De kwestie van de vestigingsplaats van het Unctad-secretariaat kwam, na langdurige meningsverschillen, nog eens aan de orde in de tweede bijeenkomst van de TDB (in augustus-september 1965). Maar het voorstel om daarvoor Genève te kiezen kreeg pas ruim een maand later (in een extra zitting van de TDB in New York) een meerderheid achter zich, wat daarna in december 1965 werd bekrachtigd door de Algemene Vergadering van de VN (idem). Nadat TDB-3 (in januari-februari 1966) de verdere werkprogramma's van de vier commissies had vastgesteld, werd daar ook over de plaats van bijeenkomst van de volgende conferentie gesproken: de voorkeur ging uit naar een ontwikkelingsland, maar de oorspronkelijk genoemde datum (voorjaar 1967) leek toen al niet meer haalbaar. Er was maar één kandidaat voor het gastheerschap, India, dat zijn hoofdstad New Delhi voorstelde (idem p. 323). En dat werd overgenomen door de vierde TDB (augustus-september 1966), die tevens uitstel van de conferentie tot februari-maart 1968 voorstelde aan de Algemene Vergadering (MinBuza 1967a, p. 335). De verdere voorbereiding daarvan wordt dus in hoofdstuk 4 behandeld.

In hoofdstuk 2 hebben we gezien dat, hoewel Unctad véél meer een ontwikkelings- dan een handelsorganisatie werd, het ministerie van EZ tijdens de voorbereidingen van de eerste conferentie de positie van 'eerstbehandelend' ministerie had weten te verwerven; en de inbreng van BuZa en de andere departementen zou gecoördineerd worden via de door de DG-BEB voorgezeten IRHP

¹³⁰) Voor zover ik kan nagaan heeft het tweede ING-boek maar één document over de TDB-bijeenkomsten geproduceerd, namelijk de brief van J.H. Lubbers, ambassadeur van de permanente missie in New York, die op 22 april 1965 een impressie gaf van de eerste TDB-bijeenkomst (Dierikx et al., red., 2003, p. 193-196). Enkele elementen uit diens bespiegelingen zijn interessant als algemener commentaar op het geheel van Unctad, die ik verderop in deze sectie zal bespreken.

(Ringnalda 1999, p. 206). Heel veel verandering kwam daar niet in toen de ministerraadsvergadering van 4 februari 1966 een definitieve regeling van de taken en verantwoordelijkheden van Bot in het kabinet-Cals tot stand probeerde te brengen. Wat Bot op 12 januari 1966 in de begrotingscommissie van Tweede Kamer over de bevoegdheidsverdeling ten aanzien van Unctad zei bevatte als nieuwe elementen alleen :

- dat de bestaande bevoegdheden van EZ zullen worden aangevuld met een ‘preliminaire behandeling’ van de in Unctad ‘aan de orde zijnde materie’ in de onder Bots voorzitterschap staande interdepartementale coördinatiecommissie voor de ontwikkelingshulp (de CCOS);
- dat de aanwijzing van delegaties naar Unctad door de EZ-minister voortaan ‘in nauw overleg’ met Bot (en eventuele andere daarbij te betrekken ministers) moet gebeuren; en ook
- dat ‘alle instructies’ – die door de DG-BEB worden opgesteld, en besproken en gefinaliseerd in de IRHP – door Bot zullen worden ‘mede-ondertekend’; en dat ‘ook de rapportage’ aan hem en de EZ-minister zal geschieden.¹³¹

Kortom, Bot kreeg een vinger in de pap, maar of hij daar veel mee kon doen moest nog blijken in het verdere verloop van deze periode.¹³² Hoe groot de kans daarop zou zijn hing natuurlijk in de eerste plaats af van de bereidheid van de andere ministers in het kabinet, in het bijzonder die met primaire verantwoordelijkheid voor de beleidsonderdelen die in Unctad aan de orde komen. Zouden die echt mee willen werken aan maatregelen die gunstig zouden zijn voor verbetering van de ontwikkelingskansen in de Derde Wereld, ook als daarvoor aanpassingen nodig zouden zijn in het door deze ministers tot dan toe gevoerde beleid? Bot sprak daarover inspirerende woorden in de Eerste Kamer (in juli 1965: onder andere, dat ‘het welvaartstekort elders’ in de wereld ‘een voortdurende preoccupatie’ moest zijn bij het ‘denken en handelen ten behoeve van het eigen welzijn’).¹³³ En hij herhaalde deze opvattingen, geheel of gedeeltelijk, zowel in zijn eerste begrotingsnota als tijdens de bespreking daarvan in de Tweede Kamer op 12 januari 1966 (respectievelijk MinBuza 1965e, p.1 en Tweede Kamer 1966, p. 747-748), terwijl de Nota-Bot van augustus 1966 de meest recente uitwerking van dit ideeëncomplex bood, ten aanzien van zowel Unctad als geheel als de diverse werkterreinen die daar aan de orde kwamen (MinBuza 1966b, onder andere p.70-85).

Hoewel de Nota-Bot het officiële regeringsstandpunt over al deze zaken vertegenwoordigde, mag men zich toch afvragen in hoeverre elke afzonderlijke opvatting daarin door de andere ministers in dezelfde mate werd onderschreven, en met name of zij deze zowel naar letter als naar geest als leidraad zouden nemen bij de uitvoering van hun eigen beleidsterreinen. Ik zal dit hierna nagaan bij de verschillende beleidsonderdelen in de volgende secties.

Maar voor de meer algemene vraag over de plaats van de institutie Unctad in het geheel van het internationale politiek-economische overleg, moeten we eerst even terugkeren naar wat de in noot 130 genoemde ambassadeeraad optekende naar aanleiding van de eerste TDB-vergadering in april 1965. In deze brief aan DGIS Meijer van 22 april 1965 (opgenomen in Dierikx et al., red.,

¹³¹⁾ De tussen aanhalingstekens geplaatste woorden komen uit de door Bot in de genoemde Kamercommissie uitgesproken toelichting op de eerdere afspraken tussen de ministers (Tweede Kamer 1966, p. 145). Deze maken ook deel uit van de door Maas integraal geciteerde teksten van Bot, die deze auteur beschouwde als de ‘uiteindelijk’ door de ministerraad tot stand gebrachte ‘regeling (...) inzake Unctad’ (Maas 1986, p.33-34) – hoewel dit op zijn vroegst pas ruim drie weken later, op 4 februari 1966, kan zijn gelukt. Zie mijn twijfels over dit laatste in voetnoot 18 van paragraaf 3.1.

¹³²⁾ Op de toen vermoedelijk nog in de maak zijnde institutionele regeling ten aanzien van de Unctad werd op 13 januari 1966 vooruitgelopen door drie ministers (Bot, Den Uyl en Vondeling) die een tussenakkoord bereikten over een door Nederland in te nemen standpunt in de derde TDB. De vragen die nog over waren gebleven moesten in de ministerraad van daags daarna worden beantwoord (Dierikx et al., red., 2003, p.306-307). Het betrof enkele kwesties, die ik verderop in de sectie over het IMF zal behandelen.

¹³³⁾ Bot had verder ook benadrukt dat in zijn visie een ‘structuurbeleid op ontwikkelingsgebied’ nodig is dat het belang van de ontwikkelingslanden ‘van meet af aan [zal of moet] verdisconteren’ bij de beleidsbepaling in de verschillende nationale sectoren (Eerste Kamer 1965, p.850).

2003, p. 193-196) constateerde Lubbers, dat de eerste TDB in vele opzichten leek op de eerste conferentie in Genève. En dat demonstreerde volgens hem dat het ‘fundamentele probleem’ van Unctad, dat in Genève niet was opgelost, opnieuw in het volle daglicht trad. Dit probleem betrof de vraag wat Unctad eigenlijk was, of beter: tot wat zij zich zou moeten ontwikkelen: een algemeen forum voor overleg over problemen en relevante visies op de relatie tussen handel en ontwikkeling en de financiering daarvan? Of een orgaan waar concrete maatregelen worden voorbereid en besluiten worden genomen, die in de context van Unctad en/of in samenwerking met andere internationale instellingen door de betrokken regeringen ten uitvoer worden gelegd? Kortweg: ‘*deliberatie*’ of ‘*besluitvorming*’ (idem p. 194-195).¹³⁴

Lubbers liet zien dat deze conflicterende ideeën over de rol van Unctad niet per se in elkaar uitsluitende standpunten hoefden uit te monden. Maar hij wees er ook op dat ontwikkelingslanden steeds weer aandrongen op actie ter implementatie van Unctad-aanbevelingen, terwijl Westelijke landen in Unctad wel wilden discussiëren over handels- en ontwikkelingsproblemen, doch de actie liever overlieten aan bestaande, door hen zelf gedomineerde, internationale organisaties (zoals het IMF en de Wereldbankinstellingen).¹³⁵ Bovendien trachtten deze landen het streven van de Groep van 77 te ondermijnen door ontwerp-resoluties steeds zo vaag mogelijk te houden, zelfs – of juist met name! – als er (morele of politieke) verplichtingen of formuleringen met verplichtende connotaties in voorkwamen. De Westelijke groep (‘groep B’ in VN-jargon) was daarover echter verre van eensgezind, zoals ook niet over de bij deze TDB op de agenda staande punten.¹³⁶ Zelfs na maandenlang vergaderen over dit alles hing de B-groep ‘weer als los zand aan elkaar’, schreef Lubbers. Tevens constateerde hij dat op dat moment ‘geen’ van deze landen een ‘constructieve Unctad-doctrine in zijn dossier’ had. Aannemend dat de G77 vroeg of laat zou inzien dat blijven insisteren op implementatie van eerder aangenomen aanbevelingen weinig zou opleveren, en dan een pragmatische keuze zou maken voor een combinatie van *deliberatie* en *besluitvorming*, vroeg hij zich af of Nederland misschien zou kunnen helpen bij het ontwikkelen van zo’n constructieve doctrine. Hij zag dit als een ‘typisch Nederlandse functie’, die ook al bij andere onderwerpen werd vervuld (idem p. 195-196).¹³⁷

Kwam de Nota-Bot met een (potentieel) positieve reactie op Lubbers’ suggestie? Het woord ‘constructief’ werd er inderdaad in gebruikt, maar dan als adjectief bij de wijze waarop ons land op dat moment al participeerde in het Unctad-forum, namelijk: erkennend dat ‘een snelle uitbreiding’ van de handel van ontwikkelingslanden en een ‘toenemende gelijkwaardige deelneming’ van deze landen ‘aan het wereldhandelsverkeer van essentieel belang zijn’ – ook voor de wereld als geheel trouwens. Nederland nam dus al ‘op duidelijke en constructieve wijze’ deel ‘aan het gezamenlijk zoeken naar wegen en middelen om’ dit ‘te realiseren’ (MinBuza 1966a, p.72). Ik herinner er echter aan dat ook de vorige EZ-minister, Andriessen, in 1964 al vond dat Nederland’s positie tijdens de eerste Unctad-conferentie ‘positief en constructief’ was geweest – dit in tegenstelling tot ‘de gemiddelde Westelijke bereidheid tot het doen van concessies’ (MinEZ 1964,

¹³⁴) Lubbers zette ‘actie’ tegenover ‘*deliberatie*’, maar het eerste woord is te vaag voor de ‘*practical action and decision-making*’ waar de ontwikkelingslanden vaak om vroegen; en met ‘*decision-making*’ beoogden zij meer dan alleen besluiten over de teksten van resoluties. Daarom vervang ik Lubbers ‘*action*’ door ‘*besluitvorming*.’

¹³⁵) Tegenstanders van Unctad merkten wel eens op dat ontwikkelingslanden ook zelf niet bereid zouden zijn het algemeen bindend zijn van Unctad-uitspraken te accepteren. Dat is juist, maar zij zochten wel naar wegen om als collectief hun invloed op het beleid dat de machtige industrielanden exclusief aan zich zelf voorbehielden, te vergroten. (Overigens zal ik ook in het hierna volgende af en toe meningen van Lubbers in deze brief parafraseren of aanvullen met algemene informatie uit andere bronnen.)

¹³⁶) In de B-groep zaten voornamelijk lidstaten van de OESO, terwijl de groepen A en C bestonden uit ontwikkelingslanden (respectievelijk de Afro-Aziatische en de Latijns-Amerikaanse landen). En de D-groep bevatte de communistische landen met centraal-geleide economieën.

¹³⁷) Lubbers noemde één specifiek eerder voorbeeld daarvan, dat ik in paragraaf 3.2 nog niet heb vermeld: het Capital Development Fund, waarover de AV-VN overigens pas in december 1966 een beslissing nam. Die-riks et al., red., 2003, geeft er wel informatie over (op p. 196, noot 6, en p. 538), maar niet dat Nederland een bijzondere rol speelde bij de totstandkoming ervan; Van Schaik (1997, p. 102) legt uit welke, maar de begrotingsnota’s voor 1966 en ’67 en de Nota-Bot zwegen erover.

p. 9). Echter, – eveneens reeds in het vorige hoofdstuk aangehaald – op BuZa leek men daarover na de conferentie iets minder tevreden te zijn – zoals ook Lubbers in zijn impressies van de eerste TDB ons land niet uitzonderde toen hij in april 1965 constateerde dat geen enkel OESO-land daar van een constructieve Unctad-doctrine had blijk gegeven.

Terwijl deze zelf-felicitering in de Nota-Bot dus wat prematuur leek – tenzij er in ruim één jaar tijd al veel veranderd was in de Nederlandse houding –, valt het wel op dat de nota de concluderende alinea van de algemene paragraaf over Untad begon met een zin die in geen enkel opzicht suggereerde, dat de door Nederland in te nemen standpunten toen al een feit waren. In tegendeel, daar stond dat in deze standpunten ‘dus tot uiting *zal moeten komen* dat het Nederlandse beleid (...) niet onder het uitsluitende primaat van de eigen en regionale commerciële belangen zal staan’ (MinBuza 1966b, p.72; cursivering toegevoegd). Was dit, zoal geen voorspelling, dan in elk geval wel een belofte die ook de primair verantwoordelijke ministers voor hun rekening zouden nemen? Dat zou de vraag worden. En daar rustte ook het voorbehoud op, dat Nederland de betreffende maatregelen ‘waar mogelijk, en voor zover nodig via de EEG (...) zal steunen’, aldus de slotzin van de alinea (idem). Vooral door onze verbondenheid met de EEG zou dit ‘waar mogelijk’ echter te vaak veranderen in een onmogelijkheid, zoals we nog vele malen zullen zien in dit boek.

Goed, de Nota-Bot bevatte ook een reeks van alinea’s en passages die suggereerden dat Nederland in elk geval wel de intentie had zich constructief op te stellen: naast de al eerder aangehaalde de globale beleidsvisie en de vereiste ‘aanpassing van het wereldeconomisch bestel’ aan de belangen van ontwikkelingslanden (zie p. 127 hierboven), waren er diverse secties waarin de nota concreet aangaf waar en hoe in het ‘structuurbeleid’ dat de regering voorstond, het ‘verdisconteren’ van deze belangen bij het eigen beleid zou plaatsvinden (MinBuza 1966b, p.72-85) – enkele daarvan zal ik hieronder nader bekijken.¹³⁸ Al was de nota hier en daar ook wel wat minder consistent, zoals de passage die een al te categorische scheiding leek te maken tussen ‘aanbevelingen voor acties’, die Unctad mocht formuleren, en de ‘uitwerking en uitvoering’ daarvan die konden – maar in feite moesten – ‘worden voorgelegd aan executieve organen als GATT, IMF en Wereldbank’! Bovendien werd hier over het hoofd gezien dat ook Unctad executive taken had toebedeeld gekregen – maar dat werd pas in de volgende alinea vermeld! (idem p. 70). Geursporen van de oppositie van EZ en Financiën waren dus overal herkenbaar in de Nota-Bot.

Overigens, wat het ministerie van EZ betreft: dit was voor de handelspolitiek in deze periode nog steeds het departement dat de scepter zwaaide over de voorbereiding en uitvoering van het regeringsbeleid op dit terrein. En dit EZ (nu met Den Uyl aan het hoofd) was ook in 1965 nog steeds méér geïnteresseerd in de GATT dan in de Unctad.

In de GATT zaten in dat jaar de onderhandelingen van de in 1964 gestarte Kennedy-ronde nog in een aftastende, en derhalve moeizaam verlopende, fase. De deelnemende landen uit de Derde Wereld hadden daarop nauwelijks invloed, omdat de grote handelsmogendheden in de GATT zich vooral richtten op het slechten van de handelsbarrières in hun onderlinge handelsverkeer. Intussen was in februari 1965 wel een nieuw Deel IV toegevoegd aan het GATT-verdrag, dat speciaal voor ontwikkelingslanden gunstige maatregelen en uitzonderingen op de bestaande handelsregels toestond (Vingerhoets 1969a, p. 51-52). Tegelijkertijd ving het in 1964 opgerichte *International Trade Information Centre* van de GATT aan gespecialiseerde voorlichting en andere technische bijstand op exportgebied te verstrekken aan individuele ontwikkelingslanden. Naast het beschikbaar stellen van marktinformatie en hulp bij het opzetten van exportbevorderingscentra

¹³⁸) Jammer genoeg heeft het hoofdstuk waarin deze voornemens en wenselijkheden staan omschreven de verkeerde titel gekregen. De titel ‘structuurbeleid’ die in de destijds gepubliceerde versie van de Nota-Bot (dus ook in de versie die de site van het Huygens ING afdruckt) boven hoofdstuk IV staat (zowel in de inhoudsopgave als in de tekst zelf), had namelijk boven hoofdstuk V moeten staan, terwijl de boven hoofdstuk V vermelde titel (die over de Nederlandse hulp gaat) boven hoofdstuk IV had moeten staan (MinBuza 1966b, p. 5, 46 en 69).

in deze landen, zocht dit in Genève gevestigde instituut in 1967 ook samenwerking op dit gebied met het Unctad-secretariaat.

Of dit iets zou gaan betekenen en of ook de onderhandelaars van de Kennedy-ronde er in zouden slagen iets bijzonders te doen aan de zwakke positie van ontwikkelingslanden als groep zou pas medio 1967 blijken, toen deze onderhandelingsronde werd afgesloten; beide zaken zullen we dus voor het volgende hoofdstuk laten liggen.

In de rest van deze paragraaf zal ik voor enkele handelsonderdelen en financieel-monetaire onderwerpen, en daarnaast voor enige andere economische betrekkingen tussen rijke en arme landen, nagaan hoe de Nederlandse regering en haar verschillende vakministers zich concreet opstelden in de desbetreffende Noord-Zuid-onderhandelingen – een term die pas in latere jaren gangbaar werd.

Handel in grondstoffen en het belang van ontwikkelingslanden

Het onderscheid tussen ‘grondstoffen’ en ‘fabrikaten’ dat in de titels van deze en de volgende sectie blijkt, wordt alleen gebruikt omdat Unctad er aparte commissies voor had opgezet.¹³⁹ Hoewel de grenzen daartussen vloeiend zijn en variëren per product, bespreek ik eerst de grondstoffengroep. Ruwweg een derde van de handel daarin is van agrarische oorsprong (voedingsmiddelen en industriële grondstoffen als katoen en wol), en twee derden bestaan uit mineralen (energiedragers, metaalertsen en niet-metallische materialen als diamant, fosfaat en kwik).

De eerste internationale maatregelen voor de handel in grondstoffen dateren al van voor de tweede wereldoorlog.¹⁴⁰ In deze beginperiode waren dit merendeels regelingen in koloniaal verband ten behoeve van gebruikers in het moederland en producenten in hun koloniën, waarbij de inwoners uit de laatste veelal als slaaf of arbeider werkten onder uit het moederland afkomstige plantage-eigenaren en mijnbouwondernemers. Toen na de tweede en derde dekolonisatiegolf de grondstoffenproblematiek meer een vraagstuk werd waarin consumptielanden tegenover productielanden stonden, werden de voorheen onder auspiciën van de VN geplaatste instituties voor afzonderlijke producten (naast de bij een overeenkomst opgerichte bestuursorganen ook werk- en adviesgroepen ter voorbereiding van een overeenkomst) onder de Unctad gebracht, met een activerende en bemiddelende rol voor haar secretaris-generaal.

Onder de onderwerpen die in al deze formele en informele circuits aan de orde kwamen bleef veel hetzelfde: zorgen omtrent de beschikbaarheid van de grondstoffen tegen prijzen die zowel lonend waren voor de producenten als niet te hoog voor de consumenten, en die tegelijkertijd niet al te sterk fluctueerden. Zeer wisselvallige prijzen zijn namelijk het standaardprobleem in de grondstoffenhandel. De oorzaken van plotselinge prijsbewegingen ontstaan zowel aan de aanbod- als aan de vraagkant, en het grootste deel daarvan is als zodanig niet of nauwelijks te elimineren: wisselende seizoenen en weersomstandigheden en herhaaldelijk optredende gewa- ziekten bij agrarische producten, en conjunctuurbewegingen in consumptie- en productielanden van mineralen, naast gewelddadige conflicten en politieke problemen enerzijds en natuurrampen

¹³⁹⁾ Dat was reeds gedaan tijdens de eerste conferentie in 1964 en vervolgens gecontinueerd toen deze commissies in 1965 een plaats kregen in de permanente organisatie. Om meteen enkele puntjes op de i te zetten: het onderwerp van de ‘Committee on Commodities’ wordt in het Nederlands doorgaans aangeduid met ‘grondstoffen’ (omdat er geen handzame term is voor de ‘primaire producten’ waarover het in deze commissie in feite gaat): goederen in niet of minimaal bewerkte vorm van agrarische of minerale oorsprong (rubber, theebladeren, tinerts). Een groot deel van deze primaire goederen is weliswaar bestemd voor industriële verwerking tot half-fabrikaten en eindproducten, die het onderwerp van de Committee on Manufactures zijn. Maar een ander deel is, soms na verpakking of lichte bewerking, eveneens bestemd voor eindgebruik in onder andere de voedings-middelensector (tarwe, suiker).

¹⁴⁰⁾ Alle in de vorige noot genoemde goederen behoren daartoe, terwijl de eerste (inter-Amerikaanse) overeenkomst over koffie tijdens de tweede wereldoorlog tot stand kwam (voor meer gegevens over deze eerdere grondstoffenregelingen, zie Herrmann et al., 1993, p. 3-10).

(overstromingen, aardbevingen) anderzijds – fenomenen in beide landengroepen (maar vaker en van ingrijpendere aard in arme landen) die aanbod- en vraagomstandigheden veel-al onvoorzien en soms gedurende langere tijd kunnen veranderen. Met de toenemende bewustwording van ontwikkelingslanden als pressiegroep kwam daar het al eerder naar voren gebrachte probleem bij van de op langere termijn dalende prijzen van hun exportgrondstoffen uitgezonderd olie vanaf 1970) ten opzichte van de door hen te importeren industriële goederen – een door de Unctad-SG, Raúl Prebisch, tussen 1950 en 1964 opgeworpen stelling, die vooral in Derde-Wereldkringen veel aanhang kreeg, maar die in wetenschappelijk onderzoek al spoedig werd betwijfeld, en in elk geval niet als algemeen geldend voor ontwikkelingslanden werd beschouwd.¹⁴¹

Die laatste gedachte werd vooral gevoed door de gewoonte in die tijd om ontwikkelingslanden aan te duiden als grondstoffenlanden: enerzijds, omdat voor driekwart van deze landen zo'n 85 procent van de export uit primaire producten bestond (NAR 1979d, p.12), en anderzijds omdat de meeste van hen bij deze uitvoer in hoofdzaak afhankelijk waren van slechts één, of enkele, grondstof(fen) (Vingerhoets 1982, p. 95). Omdat verreweg het grootste deel van deze exporten gericht was op hun traditionele afzetgebieden in voormalige koloniale moederlanden en andere koopkrachtige industrielanden, kreeg voor velen in Unctad en in de populaire pers het grondstoffenvraagstuk overwegend het karakter van een confrontatie tussen arme productielanden versus rijke consumptielanden. Wat de wisselvalligheid van de prijzen betreft,¹⁴² zouden deze groepen in beginsel *beide* belang hebben bij stabiele en zodanig lonende prijzen dat een op termijn voldoende aanbod verzekerd is. Een organisatie van de markt, waarbij voldoende productie- en consumptielanden zich via een internationale overeenkomst verplichten tot een zodanige beheersing van aanbod en vraag, dat de prijs van de betreffende grondstof zich niet buiten bepaalde onder- en bovengrenzen beweegt, zou dan, onvoorziene gebeurtenissen en ontwikkelingen daargelaten, een redelijke kans van slagen hebben.¹⁴³ Deze potentiële harmonie wordt echter verstoord indien arme exportlanden, als compensatie voor de (veronderstelde) verslechterende ruilvoet van hun exporten vis-à-vis hun importen, geleidelijk stijgende prijzen eisen die hoger zijn dan prijzen die vraag en aanbod globaal in evenwicht houden – mede met het doel hun

¹⁴¹) Het reeds in het vorige hoofdstuk genoemde hoofdrapport van Prebisch voor de eerste Unctad: 'Towards a new trade policy for development' (1964), vatte een negental eerdere publicaties van deze Argentijnse econoom samen waarin diens these van de langetermijnverslechtering van de ruilvoet van perifere landen (= ontwikkelingslanden) geleidelijk aan verder werd ontwikkeld, en samen met andere stellingen en ideeën, en aangevuld met ambitieuze beleidsmaatregelen werd uitgebouwd tot een doctrine die de hoofdelementen bepaalde van het streven van de Groep van 77 op grondstoffengebied. De negen publicaties worden opgesomd in Friedeberg (1969), p. 62, noot 2, terwijl de toenmalige literatuur over de Prebisch-these en zijn rapport voor Unctad-1 wordt besproken in de hoofdstukken III en IV van dit boek (p. 33-86).

¹⁴²) Een kenmerkend probleem bij grondstoffen, omdat kleine veranderingen in gevraagde of aangeboden hoeveelheden ten gevolge van de doorgaans lage prijselasticiteit een disproportionele reactie van de prijzen kunnen oproepen. Sterk fluctuerende prijzen kunnen tot grote fluctuaties in de exportopbrengsten (prijs maal volume) leiden, maar dat is mede afhankelijk van de vraag of het exportpakket van de aanbieders eenzijdig is samengesteld en veel prijzen zich in dezelfde richting bewegen, en of de oorzaken van de prijsverandering meer aan de aanbodkant dan aan de vraagkant liggen. Bijvoorbeeld: misoogsten in de voornaamste productielanden kunnen oplopende prijzen veroorzaken, terwijl overvloedige oogsten de prijzen snel doen dalen. Omdat volumina en prijzen dan tegengesteld bewegen, kunnen zij in de loop van de tijd een dempend effect hebben op de beweging van de opbrengsten. Daarentegen kunnen prijsbewegingen veroorzaakt aan de vraagkant (bijvoorbeeld depressie of hoogconjunctuur in de grote afzetmarkten) – als de productielanden daarop niet tijdig kunnen of willen reageren met tegenovergestelde aanbodaanpassingen – hun exportontvangsten in de loop van de tijd sterker doen fluctueren dan de beweging in de prijzen

¹⁴³) Vereist zijn tevens een redelijk homogene grondstof die niet tegen te hoge kosten vervoerd en opgeslagen kan worden, en effectief beleid van de betrokken overheden dat illegale transacties voorkomt. Dezelfde overheden of namens hen optredende instanties moeten ook bereid en in staat zijn de afgesproken exportquota en afnamegaranties te handhaven. Bij bepaalde voldoende houdbare en voor opslag geschikte grondstoffen kan de effectiviteit van een internationale overeenkomst ook worden versterkt door een voor het algemeen belang optredende en van voldoende kapitaal voorziene *buffervoorraad*, met de bevoegdheid te interveniëren door middel van tijdige aan- of verkopen op de markt, zodanig dat extreme daling of stijging van de prijs wordt tegengegaan.

economische ontwikkeling beter te kunnen financieren. Zij lopen dan niet alleen de kans een mogelijke overeenkomst te frustreren, maar bij wel succesvolle onderhandelingen op termijn een situatie van overaanbod te creëren die hun prijzen (en wellicht ook hun opbrengsten) weer doet dalen.

Overeenstemming tussen landengroepen van producenten en consumenten worden bovendien gecompliceerd door het feit dat enerzijds de meeste ontwikkelingslanden niet alleen aanbieders van grondstoffen zijn, maar ook afnemers (bij voorbeeld van voedingsmiddelen waarvoor hun eigen landbouw niet toereikend is, of van tropische gewassen en mineralen die alleen in anderen streken worden voortgebracht); individuele landen kunnen dus bij sommige grondstoffen op hoge prijzen aandringen en bij andere op lage, wat eendrachtig optreden niet vergemakkelijkt. Anderzijds kent ook de groep van de ontwikkelde industrielanden vele, soms zeer grote, exporteurs van grondstoffen: granen, katoen en agrarische producten uit meer gematigde klimaatzones, die vaak met veel overheidssteun voor de eigen boeren – inkomensteun en productiefaciliteiten, maar ook garantieprijzen die bescherming tegen buitenlandse concurrentie noodzakelijk maken en overschotten opleveren die met subsidie worden geloosd op de wereldmarkt (zoals duurder bietsuiker uit ontwikkelde landen die een flink deel van de goedkopere rietsuiker uit ontwikkelingslanden uit de markt verdrong). Maar er zijn ook rijke olie- en ertswinnende en -verwerkende landen (de VS, Canada, Australië, Zuid-Afrika en de USSR) die belangrijke delen van de wereldproductie beheersen (alleen de laatste twee landen leverden samen al 78 procent van het goud en 94 procent van het platina – volgens NRC Handelsblad van 13 januari 1983), terwijl kapitaalkrachtige geïntegreerde ondernemingen uit enkele van deze landen de internationale exploratie, handel en prijsvorming van deze grondstoffen naar hun hand zetten. Op vergelijkbare wijze bezitten ook grote, in industrielanden gevestigde, verwerkers van tropische gewassen als koffie, thee, bananen, cacao, zodanig grote aandelen in de verhandeling van deze goederen dat de leveranciers van hun grondstoffen uit ontwikkelingslanden aan het kortste eind trekken. Een bijzonder geval was de productie van natuurrubber, aanvankelijk voornamelijk in Brazilië, Belgische Kongo en enkele Aziatische landen (waaronder Nederlands Indië): tot aan de tweede wereldoorlog leverden deze 100 procent van de wereldbehoefte, maar aanvoerproblemen en de snel toenemende vraag tijdens en na de oorlog stimuleerden in de VS, West-Europa en Japan de ontwikkeling van synthetische rubber, waardoor 40 jaar later het aandeel van natuurrubber tot minder dan één derde was teruggefallen. In de jaren zestig waren Maleisië en Indonesië de grootste producenten van natuurrubber (Smit 1982, p. 205-207 en 210). Synthetische vervangers ontstonden ook bij steeds meer andere grondstoffen uit ontwikkelingslanden (plastics en andere kunststoffen voor katoen, leder, metalen en hout), terwijl technische vooruitgang (onder andere miniaturisatie), veranderende behoeften en ecologische overwegingen in de industrielanden ook een efficiënter gebruik van energie en (her)gebruik van uitputbare grondstoffen met zich meebrengen.

Gegeven de vele complicaties en uiteenlopende belangen in deze sector is het niet verwonderlijk dat er tussen de eerste en de tweede conferentie van Unctad niet meer dan drie eerder gesloten internationale grondstoffenakkoorden van kracht waren (tin, koffie en tarwe). Wel werd in deze jaren tevergeefs gewerkt aan vernieuwing van de internationale suikerovereenkomst die in 1964 misging, terwijl op een nieuwe overeenkomst voor rubber en een eerste voor cacao nog iets langer moest worden gewacht (Herrmann et al. 1993, p. 7). Over de thee-overeenkomst die medio jaren vijftig aan haar einde kwam (met India en Ceylon als voornaamste producenten), werd in 1965 nog eens gepraat over een mogelijk vervolg; maar daar kwam nooit meer iets van (idem, en Cutajar & Franks 1967, p. 72).

De eerste bijeenkomst van de grondstoffencommissie van Unctad analyseerde in juli-augustus 1965 de actuele ontwikkelingen op deze markten en probeerde voor de wat langere termijn enkele vooruitzichten te schetsen. Daarnaast werd er ook een permanente subcommissie ingesteld die de ontwikkeling van synthetische vervangingsmiddelen in de gaten zou gaan houden

(MinBuza 1966e, p. 324-325). Tijdens haar tweede bijeenkomst (in mei 1967) trachtte deze commissie de doelstellingen van een wat meer omvattende internationale grondstoffenpolitiek te formuleren: die betroffen naast vermindering van prijsfluctuaties en structurele verhoging van de exportopbrengsten van ontwikkelingslanden, ook het uitwerken van diversificatieprogramma's in landen met (dreigende) structurele overproductie. Deze met de term 'geïntegreerde grondstoffenpolitiek' aangeduide bredere aanpak (MinBuza 1967a, p. 336) zou in de jaren zeventig tot een veel meer producten en beleidsinstrumenten omvattend programma van Unctad uitgroeien – dat in de decennia daarna veel hoofdbrekens en fiasco's zou baren. Daarnaast groeide in deze tweede bijeenkomst van de commissie het besef dat het aantal afzonderlijke grondstoffenakkoorden dat politiek en praktisch mogelijk zal zijn, altijd wel beperkt zal blijven. De veelvuldig fluctuerende grondstoffeninkomsten van veel ontwikkelingslanden zouden dus ook via financiële tegemoetkomingen bij abrupte tegenslagen en middellangetermijnverslechtingen moeten worden bestreden (idem). (Alternatieve aanpakmogelijkheden in die richting zullen in een volgende sectie worden besproken.)

Had het kabinet-Cals ook al ideeën over een aanpak van de grondstoffenproblematiek – en misschien al voorstellen daarvoor? Ideeën wel, maar van voorstellen was nog nauwelijks sprake, althans niet in de nota over 'internationale grondstoffenproblemen' die EZ-minister Den Uyl op 5 januari 1966 voorlegde aan de ministerraad (Dierikx et al., red., 2003, p.295-298). En voor zover er voorbeelden van een maatregel in voorkwamen was er veel op af te dingen – een gebrek dat misschien wel veroorzaakt werd door de aard van de nota: zoals de titel impliciet aangaf, betrof het in hoofdzaak een terreinverkenning van de problematiek. De eerste van de drie paragrafen van deze nogal korte nota heette dan ook 'probleemstelling', terwijl de tweede paragraaf daarop aansloot met 'vormen van samenwerking op grondstoffengebied' (idem respectievelijk p. 295 en 296).¹⁴⁴ Alleen de derde en laatste paragraaf richtte zich op de aanpak, maar die beperkte zich tot 'het zoeken naar nieuwe wegen' – alsof ervan werd uitgegaan dat er bij het bestaande beleid, dat steeds meer zou worden voorbehouden aan de EEG (externe handelspolitiek en vooral het opzetten van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid – GLB), weinig ruimte zou zijn voor Nederlandse initiatieven.

In feite ging het in deze paragraaf over maar één voorstel: dat van de ontwikkelingslanden, die financiële bijdragen vroegen aan ontwikkelde importlanden voor de vorming van internationale buffervoorraden voor het stabiliseren van de prijzen, en voor de opslag van overtollige producten, of het wegwerken daarvan voor non-conventionele doeleinden. Concreet zou dit aan de orde komen in de cacaowerkgroep die op 10 januari bijeen zou komen in New York. Maar het was niet EZ, maar landbouwminister Biesheuvel die zich op dit terrein primair bevoegd achtte en een eigen nota schreef.¹⁴⁵ Beide nota's werden in de ministerraad van 14 januari 1966 besproken 'en

¹⁴⁴) Na de zeer globale probleemstelling, die in de kern suggereerde dat Unctad zich diende te richten op de 'nader bestudering van de grondstoffenproblematiek', bevatte de tweede paragraaf een voortzetting van de beschrijving van het werk van enkele bestaande instituties, waaronder overeenkomsten voor de drie reeds hierboven genoemde grondstoffen. Den Uyls nota noemde overigens ook nog een vierde overeenkomst die toen zou hebben bestaan, voor suiker, maar de daarbij vermelde voetnoot geeft onjuiste informatie over het nog functioneren van de suikerovereenkomst van 1958, die op 1 augustus 1963 zou zijn verlengd (Dierikx et al., red., 2003, p. 296, inclusief noot 4). Meer betrouwbare bronnen zijn enerzijds Herrmann et al. 1993, p. 7 (hoewel die alleen grafisch suggereert dat de eerder gesloten suikerovereenkomst al omstreeks 1963 ophield), en anderzijds de meer exacte Cutajar & Franks, die stellen dat de overeenkomst van '58 al in '61 werd opgeschort (nadat de toen ondernomen reddingspoging in een 'complete deadlock' was geëindigd); zij vermelden ook dat een nieuwe bijeenkomst in 1965 wel enkele administratieve regelingen voor suiker tot stand bracht, maar zonder akkoord over de economische paragrafen werd verdaagd tot betere tijden. (Van belang is te weten dat deze pogingen zich richtten op de zogenaamde 'vrije suikermarkt' – het restant van de wereldmarkt buiten de eigen 'regionale' regelingen met hun geprivilegieerde leveranciers van grote importeurs als het Gemenebest, de VS en de USSR; in 1967 bereikte deze vrije markt zijn laagste prijzen sinds 1945 (aldus Cutajar & Franks 1967, 60-64). Dit *residukarakter* veroorzaakt veel extremere prijsbewegingen dan bij andere grondstoffen, en komt vooral voor bij voedselgewassen uit ontwikkelde landen die de voorziening van hun thuismarkt prioriteit geven (Hooft-Welvaars 1970, p.2).

¹⁴⁵) Een voetnoot van de ING-redactie haalde een raadsadviseur van de minister-president aan die opmerkte, dat

afgedaan', zo meldt een volgende voetnoot van de ING-redactie (idem p. 298, noot 10) – wat eveneens bevestigt dat de preliminaire CCOS-behandeling pas *na* deze datum kans kreeg. Wat dit afdoen echter inhield voor het beleid wordt niet vermeld. Maar als het bleef bij wat Den Uyl in het slot van zijn derde paragraaf zei over de conclusies van de IRHP, dan vielen die niet mee. Die raad bepleitte wel deelname aan de 'vóórfinanciering' van een bufferfonds, maar de eis dat dit fonds 'uiteindelijk' gevoed moest worden door exportheffingen in de cacaoproducerende landen was wel wat eenzijdig – alsof alleen die landen belang hadden bij stabielere prijzen en de invoerlanden niet! Tevens stelde de IRHP als voorwaarde dat ook 'het merendeel van de overige importlanden' bereid moest zijn om mee te financieren – een nogal zuinige eis als men zich realiseert hoe groot Nederlands aandeel in de import en verwerking van cacao bonen was (Cutajar & Franks 1967, p.70). Onderzoek naar meer modaliteiten van vóórfinanciering van bufferstock-operaties en de opslag van overtollige voorraden, of afstoting daarvan naar onder andere voedselhulp, vond de IRHP echter wel aan te bevelen (Dierikx et al., red., 2003, p. 298).

De Uyls grondstoffennota zei overigens alleen iets over een beperkt aantal, expliciet aangeduide, agrarische grondstoffen en helemaal niets over dat deel van de agrarische sector dat onder het destijds nog in opbouw zijnde GLB van de EEG viel – begrijpelijk omdat dit een van de belangrijke terreinen van Biesheuvels ministerie van L&V was. Dit departement behoorde echter niet tot de centrale bronnen waaruit het ING-onderzoek putte (Dierikx et al., red., 2003, VII), zodat het misschien begrijpelijk is dat het Cals-deel van het tweede ING-boek slechts minimale aandacht gaf aan dit GLB en zijn gevolgen voor ontwikkelingslanden.¹⁴⁶

Die gevolgen waren echter te ernstig om te worden genegeerd. Globaal waren er twee nadelige effecten, en niet alleen voor ontwikkelingslanden:

- het primair op eigen voorziening en inkomensbescherming van agrarische ondernemers gerichte landbouwbeleid van de EEG verminderde de import van concurrerende producten uit de buitenwereld: hoge interne garantie- en richtprijzen en variabele importheffingen die het verschil met de (lagere) wereldmarktprijs elimineren, schermten de EEG-markt effectief af;
- en de via het prijsbeleid gevoerde inkomenspolitiek in de EEG-landbouw stelde nauwelijks grenzen aan de productietoename; dit veroorzaakte overschotten, die met behulp van subsidies (eufemistisch aangeduid als 'exportrestituties') op de wereldmarkt werden gedumpt en daar het prijspeil nog verder naar beneden drukten. En deze overschotten gaven mede aanleiding tot voedselhulp aan ontwikkelingslanden die averechts werkte.¹⁴⁷

'prestigefactoren de presentatie van één nota in de weg hadden gestaan' en dat bij de interdepartementale voorbereiding van beide nota's 'volledig [was] voorbij[ge]gaan' aan DGIS en de CCOS. Deze conceptnota's werden dus alléén in de IRHP besproken (Dierikx et al., red., 2003, p.297, noot 9) – opnieuw een aanwijzing dat Bots mededeling in de Tweede Kamer in december 1965: dat er voor Unctad-onderwerpen een 'preliminaire' behandeling in de door Bot voorgezeten CCOS was afgesproken, in januari 1966 nog niet door de andere ministers was aanvaard.

¹⁴⁶) Hoewel de regering-Cals pas op 14 april 1965 officieel van start ging reken ik ook de op 11 en 12 april gedaateerde documenten 80 t/m 82 (met het regeerakkoord van formateur Cals en twee deelnotulen van de constituerende vergadering van Cals' aanstaande ministersploeg) tot het 'Cals-deel' van dit tweede ING-boek. Document 200, d.d. 21 november 1966, is dan het laatste document van dit Cals-deel, omdat het extraparlamenteaire interim-kabinet-Zijlstra op 22 november 1966 van start ging met de beëdiging van de nieuwe bewindslieden. Van de oude ploeg waren alle PvdA-ers en twee KVP-ers vervangen door zes nieuwe bewindslieden van KVP en AR-huize (inclusief ex-premier De Quay, terwijl Zijlstra tevens Financiën op zich nam).

¹⁴⁷) Niet alle voedselhulp werkte averechts, maar 'men is het er nu wel over eens' – aldus de reeds in noot 144 genoemde mevrouw 't Hooft-Welvaars (onder andere consultant van Unctad) – dat de gesubsidieerde 'afzet van graanoverschotten door de VS aan India omstreeks 1960' (PL 480), die weliswaar hielp de honger te bestrijden, 'tegelijkertijd de ontwikkeling van de inheemse landbouw heeft geremd'; pas toen de Indiase regering niet meer op de Amerikaanse voorraden kon rekenen ging zij meer doen aan de eigen landbouw (Hooft-Welvaars 1970, p.6).

Dit ambivalente karakter van veel voedselhulp benadrukte ook de Nota-Bot: dringend gewenst in acute of chronische situaties van hongersnood en ondervoeding ten gevolge van schaarste of eenzijdige consumptie van lage voedingswaarde van eigen bodem, kan voedselhulp die primair voortkomt uit de beschikbaarheid van surplus' uit rijkere landen ook grote nadelen met zich meebrengen: gratis en tijdelijk ruimere aanvoer kan markt- en

Dierikx vermeldt in zijn eigen inleiding van deel 2 wel dat dit subsidiebeleid van de EEG de eigen landbouw beschermde tegen goedkope invoer uit (onder andere) de Derde Wereld (idem p. XII). Maar of Biesheuvels eigen grondstoffennota ook nog iets over deze gevolgen voor ontwikkelingslanden te berde bracht bleef ongenoemd in de voetnoten bij Den Uyls nota (idem p. 297, noot 8 en 9), terwijl het Cals-deel van het boek in deze periode maar één ander stuk van L&V over dit onderwerp reproduceert.

Dit stuk betrof een advies aan de Nederlandse delegatie naar een DAC-bijeenkomst in april 1966 (idem p.348-350), die de voedselschaarste in de Derde Wereld zou bespreken, inclusief de vraag of de ontwikkelingslanden dit probleem zelf kunnen overwinnen en in hoeverre de ontwikkelde landen daaraan moeten bijdragen.¹⁴⁸ De auteur van de L&V-notitie scheen nogal pessimistisch te zijn over de praktische mogelijkheden daarvoor in ontwikkelingslanden – waarbij hij (of zij) veel waars aandroeg, maar wellicht enigszins overdreef. Ik negeer hier ook wat de notitie verder over de mogelijkheden voor meer voedselhulp uit de VS, Canada, Australië en Nieuw-Zeeland zei, maar sta alleen even stil bij wat zij beweerde over de West-Europese voedselproductie: uitgezonderd die in Zweden, zou die de laatste jaren wel aanzienlijk gestegen zijn, maar minder dan de consumptie, zodat West-Europa ‘netto-importeur’ was gebleven! Nog opzienbarend was de daarna geuite verwachting dat ‘onder invloed van [het] landbouwbeleid een bepaald, aangepast productiepatroon zal ontstaan (..), *dat geen noemenswaardige structurele overschotten zal opleveren*’ (idem p. 350; cursivering toegevoegd).

Wel, de eerste opmerking was een halve waarheid: er was tussen 1963/64 en '68 in de EEG wel sprake van netto-import van GLB-producten uit de wereld als geheel, maar die daalde in deze vijf jaar wel; en de daling van dezelfde producten uit alleen ontwikkelingslanden was nog veel sterker, terwijl de netto-import uit de VS daarentegen toenam. Maar de verwachting dat het GLB geen structurele overschotten zal opleveren werd in die tijd door weinig landbouweconomen gedeeld, en waarschijnlijk ook niet door de Europese Commissie zelf, die gezien de ontwikkeling van de zelfvoorzieningsgraden vanaf 1962-'64 al enkele jaren bezig was met het inbouwen van enige structurelementen in het Plan-Mansholt, in de hoop daarmee de verwachte toenemende overproductie te kunnen indammen.¹⁴⁹

productie-omstandigheden verstoren en vooral ontmoedigend werken voor toch al onder niet-optimale condities werkende lokale producenten; ook kan zulke hulp in natura nationale en lokale autoriteiten, die meer geïnteresseerd zijn in het laag houden van stedelijke voedselprijzen, afhouden van het stimuleren van betere landbouwmethoden, en het uitbreiden van geschikte financiële en infrastructuurle voorzieningen (MinBuza 1966b, p. 32-34). Terecht bepleitte de nota dan ook dat donorlanden zich primair richten op hulp die ontwikkelingslanden in staat stelt ‘zelf zo spoedig mogelijk (...) hun eigen voedselproductie te verbeteren (idem p. 81). De oplossing van het hongerprobleem, zo poneerde Bot nadrukkelijk, moet niet – zoals belanghebbers in landbouwkringen propageren – gezocht worden in ‘meerproductie van geïndustrialiseerde landen, doch door productie-uitbreiding in de ontwikkelingslanden zelf’ (idem p.82).

¹⁴⁸) Ik ontleen deze vraag en het onderwerp van de betreffende DAC-bijeenkomst aan het document dat voorafgaat aan het L&V-commentaar, dat hierover zelf zwijgt en ook niets vermeldt over het Amerikaanse werkdocument dat daar aan de orde kwam – alleen dat de L&V-auteur akkoord was met de inhoud ervan (Dierikx et al., red., 2003, p.348-350). Het voorafgaande document is een memo van een BuZa-ambtenaar (sous-chef van DGES, Van Schaik) van dezelfde datum (30 maart 1966) in antwoord op vragen van Bot over gerelateerde onderwerpen, dat zijdelings het genoemde VS-document samenvat (en dat ik hier verder buiten beschouwing laat – idem p. 346-348 voor dit BuZa-memo, met de betreffende samenvatting op p. 347).

¹⁴⁹) Ik heb zelf in een publicatie in 1971 twee bronnen aangehaald die de twee kanttekeningen bij de L&V-notitie cijfermatig staven (Coppens 1971, p. 26):

- De netto-import in de EEG van producten uit ontwikkelingslanden die concurreerden met GLB-producten liep tussen 1963/64 en 1968 terug met 26 procent – terwijl dezelfde import uit de wereld slechts daalde met 4 procent, en die uit de VS zelfs steeg met 18 procent! Bron: Zeller 1970, p.105,
- De zelfvoorzieningsgraden (het deel van de consumptie dat door eigen productie wordt gedekt) van tarwe, witte suiker en boter lagen in 1962/64 reeds op of net onder 100 procent, en die waren in 1967/68 weer verder gestegen tot achtereenvolgens 113, 105 en 111 procent (EEG 1969, p. 88), wat dus aanmerkelijke overproducties in slechts enkele jaren aantoonde!

Na de Cals-periode kwam de snel groeiende (over)productie van agrarische voedingsmiddelen in de EEG en in andere ontwikkelde landen (waaronder met name de VS en Canada) wederom aan de orde, dit naar aanleiding van een VS-voorstel in de slotfase van de Kennedy-ronde: Washington wenste een jaarlijkse reservering van 10 miljoen ton tarwe voor multilaterale voedselhulp aan ontwikkelingslanden. Het daarvoor benodigde bedrag van US\$ 800 mln. zou door de tarwe-exporterende ontwikkelde landen moeten worden opgebracht (met ruim 20 procent daarvan voor rekening van de EEG). Minister Biesheuvel, die in maart 1967 daarover een nota richtte aan interim-premier Zijlstra, noemde enkele bezwaren tegen dit VS-voorstel van de EEG en andere importerende landen,¹⁵⁰ en suggereerde een tegenvoorstel: een deel van het genoemde dollarbedrag – bij voorbeeld ‘de helft of 40 procent’ – te besteden aan de levering van producten waarvan de EEG wél een overschot had, of verwachtte, namelijk bij ‘zuivelproducten.’¹⁵¹

In de ministerraad van 17 maart 1967 noemde Zijlstra het idee van Biesheuvel in eerste instantie wel ‘een verstandige inbreng in het onderhandelingspakket.’ Bot vond echter de koppeling aan overschotten van ‘Amerikaanse graanboeren en Europese zuivelproducenten’ terecht ‘een zwak punt’, en herhaalde een gedeelte van wat daarover al uitvoerig in de Nota-Bot was uiteengezet. Na de vraag van een van de nieuwe KVP-ministers, mevrouw Klompé van CRM, of de voorgestelde voedselhulp wel tot de ontwikkelingshulp kon worden gerekend, aarzelde echter ook de minister-president: indien ‘met deze gelden gevestigde belangen van producenten [in ontwikkelde landen] in stand worden gehouden’ dan was er naar zijn mening van hulp nadrukkelijk ‘geen sprake.’¹⁵² Ondanks dit inzicht besloot de ministerraad Biesheuvels voorstel toch te aanvaarden als ‘een nuttige inbreng in het onderhandelingspakket’ (Dierikx et al., red., 2003, p. 515).¹⁵³

Gegevens als deze maken voldoende duidelijk dat de veelbelovende uitspraken in de Nota-Bot en andere stukken van Bot, zoals ook diens mondelinge verklaringen in het parlement, – die alle een onverbreekelijke samenhang poneerden tussen het Nederlandse welzijn en dat in de ontwikkelingslanden, en een constructief structuurbeleid beloofden ten gunste van deze laatste – weinig tot geen betekenis hadden in het werkelijke beleid dat namens de regering werd gevoerd op het gebied van de grondstoffen. De redenen waren duidelijk: dit beleid hing niet alleen van Nederland af, en de Nederlandse ministers die op dit terrein tot de primair verantwoordelijken behoorden (EZ en L&V, naast Financiën en BuZa als medeverantwoordelijke uitvoerende),

Het Plan-Mansholt deed het tegendeel van indammen van overproductie omdat het de landbouwinkomens uitsluitend bleef steunen door middel van de prijspolitiek, die met name gunstig was voor grote landbouwbedrijven (die een veel hogere productiviteit realiseerden per hectare dan de kleine familiebedrijven). Maar de kleine bedrijven konden er nauwelijks van rondkomen, zodat zij voortdurende de straat opgingen om te demonstreren voor verdere prijsverhogingen. Betere maatregelen werden pas genomen nadat de overproductie ook een probleem werd voor de overheidsbudgetten – omdat overschotten uit de markt moesten worden genomen, en de spreekwoordelijke graan- en boterbergen zich ophoopten, en samen met de suikervoorraden, en de melk-, olijfolie- en wijnplassen de kosten van de EEG-landbouw gigantisch uit de klauw lieten lopen!

¹⁵⁰⁾ Volgens de in noot 149 genoemde EEG-bron had de Gemeenschap in 1964 t/m ’66 nog wel sterk toenemende tarwe-overschotten (6 en 10 procent), maar werd het jaar daarop een tekort verwacht. In het vierde jaar (1967/68) bereikte de zelfvoorzieningsgraad echter al weer 112,5 procent (EEG 1969, p.88).

¹⁵¹⁾ Aannemende dat hiermee dezelfde categorie werd bedoeld als wat in de EEG-tabel uit noot 149 met ‘boter’ was aangeduid, verwachtte de Gemeenschap daarvoor overschotten die van 1965/66 t/m 1967/68 zouden oplopen van 2 via 9 naar 11 procent (EEG 1969, p.88). De overige gegevens in de tekst hierboven komen enerzijds uit de nota van Biesheuvel van 13 maart 1967, en anderzijds uit de discussie over diens voorstel in de ministerraad van 17 maart 1967 (beide in Dierikx et al., red., 2003, respectievelijk p. 510-513 en p.515).

¹⁵²⁾ De tussen vierkante haken geplaatste woorden ontbreken in de betreffende deelnotulen, maar zijn mijns inziens onmisbaar voor de logica van Zijlstra’s betoog.

¹⁵³⁾ Ik voeg er nog aan toe dat ook minister Biesheuvel, blijkens het eerdergenoemde L&V-commentaar (onder andere in noot 148), meermaals op vragen vanuit de Tweede Kamer had geantwoord ‘dat de beschikbare middelen op de eerste plaats aangewend moeten worden voor de verbetering van de voedselproductie in die landen zelf’ – waarmee hij alleen maar ontwikkelingslanden kan hebben bedoeld.

voelden zich minstens zo sterk verwant met het Nederlandse belang als met dat van de ontwikkelingslanden – en niet zelden overheerste het eerste dit laatste volkomen. Ook het idee een graantje mee te pikken bij het naar voren schuiven van de eigen zuivelbelangen in het kader van de Kennedy-onderhandelingen over voedselhulp was een poging het een te verzoenen met het ander. Of de eigen voedselproductie in ontwikkelingslanden hierdoor geschaad zou worden, werd niet eens genoemd! Dat was weliswaar niet op voorhand zeker – maar het was wel iets met grote risico's in Biesheuvels voorstel.

Handel in halffabrikaten en eindproducten

Het onderscheid tussen halffabrikaten en eindproducten is even vloeiend als dat tussen halffabrikaten en grondstoffen – veel primaire goederen zijn zonder enige bewerking niet eens verhandelbaar (bijvoorbeeld katoen), en vele eindproducten vervullen zelf ook weer een functie in het vervolg van dezelfde bedrijfskolom in de secundaire sector of in een andere sector (zoals garens voor kledingstukken, of transportmiddelen voor andere bedrijfstakken). Het doel van bijna alle grondstoffen is gebruik of verbruik in een volgende productiefase, een stap die naar een hoger doel leidt. En één van de meer definitieve oplossingen van het grondstoffenprobleem van ontwikkelingslanden als besproken in de vorige sectie, is: diversificatie – hetzij het kweken of ontginnen van andere grondstoffen die de afhankelijkheid van één of enkele grondstoffen kunnen verminderen (*horizontale* diversificatie), hetzij (een deel van) de grondstoffen niet exporteren, maar ze in eigen land bewerken tot een van de mogelijke halffabrikaten en/of eindproducten (*verticale* diversificatie). Dit laatste: het beginnen en verder ontwikkelen van de secundaire sector, en vervolgens of daarnaast van de tertiaire (of diensten) sector – gezamenlijk: het industrialisatieproces, is verreweg de belangrijkste vorm van waardetoevoeging in de economie. Voor alle landen is dit synoniem met economische ontwikkeling, hetzij een op zichzelf staand doel van de samenleving, hetzij een middel om tevens andere, soms verder reikende doelen te realiseren (dikwijls macht, maar ook aanzien, en voldoende onafhankelijkheid om in vrijheid eigen waarden te kunnen ontplooien).

Tot zover wat begripsomschrijvingen. In Unctad was het onderscheid simpel: het werkterrein van de Committee on Manufactures bestond uit alles wat niet door de Committee on Commodities werd behandeld. Maar wat bij de Grondstoffencommissie een onderdeel was van het takenpakket: het strijden tegen nieuwe handelsbarrières die de zich steeds meer afschermende landbouw in industrielanden opwierp tegen concurrerende agrarische grondstoffen uit ontwikkelingslanden, was voor de Fabrikatencommissie de hoofdtak: het verminderen of opheffen van de handelsbarrières tegen de import van halffabrikaten en eindproducten in deze industrielanden – al waren zulke hindernissen ook in ontwikkelingslanden niet gering.

De belangrijkste vorm van handelsbelemmering tegen industriegoederen in allerlei gradaties van bewerking waren toen nog de *invoertarieven*: in principe vaste, *procentuele*, en alleen per product, bewerkingsgraad, of sector variërende heffingen, op de invoerwaarde. Daarnaast kwamen er geleidelijk aan steeds meer *kwantitatieve restricties*, meestal specifiek per product en soms zelfs gericht tegen één of meer specifieke exporterende landen. Invoertarieven werken kostenverhogend door op de afzetprijzen in het importerende land en belemmeren daardoor de groei van de export. Kwantitatieve restricties (in het Engels vaak: *qr's*) stoppen de invoerhoeveelheid van dit product in absolute zin (soms met indirecte prijseffecten, maar dit laatste is zelden de primaire opzet). Tegenhouden is het hoofddoel van deze restricties, soms voor een vooraf vastgestelde periode, soms zonder tijdslimiet, of pas na een bepaalde datum of nadat een bepaalde maximumhoeveelheid is bereikt in de loop van het jaar.

Uiteraard waren beide soorten handelsbelemmeringen ook een probleem voor de industrielanden zelf, die onder andere daarvoor met de GATT waren begonnen; daaraan namen overigens ook ontwikkelingslanden deel – maar nog niet zo veel in het begin. Ik beperk me eerst tot de

invoertarieven, en behandel de zeer eigensoortige problematiek van de volumebeperkingen pas in het tweede deel van deze sectie.

Volgens de spelregels van de GATT zouden de invoertarieven uniform (dienen te) zijn voor alle exporterende landen (non-discriminatie); en de deelnemers aan de overeenkomst zouden zich ook (moeten) houden aan het hoofdbeginsel van de overeenkomst: het *most-favoured nation principle*.¹⁵⁴ In de praktijk werd dit beginsel, net als het non-discriminatiebeginsel, echter door zo veel (overeengekomen dan wel door de vingers geziene) uitzonderingen overwoekerd dat het voornamelijk van symbolische waarde was geworden, al waren deze beginselen niet geheel betekenisloos – er kon zelfs tegen overtredingen geprocedeerd worden – al werden zij vaak ook alleen gebruikt als stok om de hond te slaan.

Een bijzonder kenmerk van invoertarieven was, en is nog steeds, hun oplopende structuur: nul, of relatief laag, als het om ruwe of nauwelijks bewerkte grondstoffen gaat – die de landen immers graag invoeren voor hun eigen verwerkingsindustrie. Maar de tarieven nemen toe met elke graad van waardetoevoeging (soms variërend in verschillende graden) die het product heeft ondergaan in het exporterende land. Deze '*tarievenescalatie*', zoals de gebruikelijke omschrijving luidt, leidt er dus toe dat de grondstoffenverwerking in concurrerende landen wordt ontmoedigd – zodat om deze reden ook gesproken wordt van een '*anti-verwerkingstendens*' in de nominale tarieven van importerende landen.

En dat straft ontwikkelingslanden méér en frequenter dan meer ontwikkelde landen, om twee redenen: omdat de escalatie in de eerste fase van verwerking in bijna alle landen véél hoger is dan in de volgende fasen; en omdat hun arbeidskosten doorgaans véél lager zijn (vooral in de eerste fase van het productieproces). Verscheidene industrielanden beschikken over heel weinig eigen grondstoffen, en een groot aantal van hen is (bijna) geheel aangewezen op import, net als een (geringer) aantal ontwikkelingslanden. En voor bijna al deze invoerafhankelijke landen behoren ontwikkelingslanden in nogal wat gevallen tot hun voornaamste leveranciers. Voordat de kwantitatieve restricties toenamen en belangrijker werden was het voornaamste beschermingsinstrument van deze grondstofarme landen: hun hogere tarifiering op de eerste fasen van verwerking. Een begrip dat de werking van dit wapen treffend uitdrukt, is: de *effectieve protectie*.¹⁵⁵ De Hongaarse econoom Béla Balassa, onder andere consultant bij de Wereldbank, publiceerde in 1965 een berekening en vergelijking van de gemiddelde nominale en effectieve tarieven in (onder andere) de VS en de EEG (het gemeenschappelijke buitentarief van de laatste) op 34 industrieproducten in verschillende stadia van bewerking, die van exportbelang waren voor ontwik-

¹⁵⁴) Het beginsel dat elk aan de GATT deelnemend land van een andere deelnemer mag claimen dezelfde begunstiging te ontvangen als de meest-begunstigde handelspartner van dit land ontvangt.

¹⁵⁵) Cutajar & Franks geven een fictief, maar realistisch, voorbeeld (dat ik nog wat verder vereenvoudig), dat de effectiviteit van dit beschermingsinstrument duidelijk maakt. Stel dat het invoerrecht op de grondstof geraffineerd kopermetaal nul is, en dat op koperdraad een invoerrecht van 10 procent wordt geheven. Door dit tarief wordt in feite de verwerking van metaal tot draad belast met het verschil tussen deze (nominale) tarieven. Stel verder dat de kosten van deze verwerking liggen op 20 procent van de metaalwaarde en in beide landen gelijk zijn (zodat de waarde van 100 gulden per eenheid metaal toeneemt tot 120 gulden per eenheid draad). Dan voegt het tarief van 10 procent op het koperdraad (12 gulden) in feite een additionele kostenpost toe aan de verwerking tot koperdraad in het exporterende land; dat wil zeggen dat de verwerkers in het metaalimporterende land een extra winstmarge van 12 gulden krijgen, wat 60 procent is van hun verwerkingskosten (12 : 20 = 0,6), dus ook 60 procent boven wat het de verwerkers in het exporterende land zou hebben gekost. Dit laatste percentage wordt het '*effectieve tarief*' genoemd, wat in feite (afgezien van alle complicaties in de praktijk) een belasting is op het verwerken van kopermetaal tot -draad in het exporterende buitenland, of de *effectieve protectie* van dit verwerkingsproces in het importerende land. [Zie vervolg op p. 154.]

Een effectief tarief van 60 procent is behoorlijk hoog, maar dat wordt in feite gemakkelijk gehaald als de verwerkingskosten tussen de opeenvolgende stadia van bewerking maar weinig verschillen (als de verwerkingskosten in het cijfervoorbeeld bij voorbeeld maar 12 procent waren geweest in plaats van 20, dan was de effectieve protectie van een nominaal tarief van 10 procent op koperdraad in het importerende land gestegen tot een effectief tarief van 100 procent: 12 : 12 = 1,0). Voorbeelden van zulke veel hogere effectieve tarieven zullen in het volgende hoofdstuk worden genoemd.

kelingslanden. Hij vond dat de *nominale* tarieven van de VS opliepen van 8,8 procent op licht bewerkte grondstoffen tot 15,2 procent op intermediaire producten en 17,5 procent op finale consumptiegoederen, terwijl die van de EEG stegen van 7,6 via 13,3 tot 17,8 procent voor de zelfde producten. De *effectieve* tarieven van deze twee grootimporteurs voor dezelfde producten liepen echter op van respectievelijk 17,6 naar 28,6 en (terug naar) 25,9 procent in de VS, en van 12,0 naar 28,3 en 30,9 procent in de EEG – de VS waren in de eerste twee fasen van deze industriële categorieën dus gemiddeld protectionistischer ten aanzien van Derde Wereld-producten dan de EEG, zowel in nominale als in effectieve zin; alleen in de finale fase waren de VS minder protectionistisch, vooral in effectieve zin, toen dit VS-tarief zelfs daalde, terwijl dat van de EEG nog verder steeg.¹⁵⁶

Dat de tariefverschillen (zowel nominaal als effectief) tussen de tweede en de finale fase kleiner waren, dan die tussen de eerste en de tweede fase – zoals Balassa's cijfers lieten zien – was gedeeltelijk een gevolg van het feit dat de GATT-landen, voorafgaand aan de Kennedy-ronde, al vijf eerdere rondes van tariefonderhandelingen hadden gehad, waarin algemeen de nominale tarieven op producten die voor ontwikkelde industrielanden het meest van belang waren het sterkst werden verlaagd. Het *quid pro quo*-principe dat leidend was in deze onderhandelingen, maakte dus dat ontwikkelingslanden, die relatief minder te bieden hadden, bleven zitten met de hogere tarieven in de eerste twee fasen van verwerking; door de vereiste reciprociteit in de uit te ruilen tariefreducties konden zij daar weinig aan veranderen.

Het hoefde dus niet te verbazen dat de GATT de reputatie had een 'rich men's club' te zijn – ondanks het feit dat in 1967 bijna 60 van de 76 contracting parties van de GATT tot de ontwikkelingslanden behoorden; een aantal dat met het oog op het naderende einde van de Kennedy-ronde in de recente jaren nog was toegenomen (Cutajar & Franks 1967, p.129). (Of de Kennedy ronde aan die reputatie nog iets zou veranderen, zullen we in het volgende hoofdstuk zien.)

Vanwege hun zwakke positie zochten de ontwikkelingslanden verenigd in de G77 vanaf de eerste Unctad hun heil in een andere richting. Uitgaande van de idee dat hun industriële ontwikkeling nog in de kinderschoenen stond eisten zij het recht op tijdelijk een voorkeursbehandeling te krijgen – dat zou hun de kans geven de verschillen te verkleinen tot zij in staat zouden zijn om op basis van gelijkwaardigheid te concurreren met de industrieën van de ontwikkelde landen. Voor die voorkeursbehandeling bestonden precedënten: zowel de Gemeenebest-landen als de landen en gebieden geassocieerd met de EEG genoten voorkeurstarieven die lager waren dan wat andere landen werd opgelegd. Maar anders dan deze op politiek-economische en oud-koloniale banden berustende preferentiële tarieven, die alleen voor deze beperkte aantallen landen golden en wederkerig van aard waren – de ontwikkelde Gemeenebest en EEG-landen kregen dus ook een voorkeursbehandeling van hun oud-koloniën – eisten de G77 *algemene* (in elk geval voor alle ontwikkelingslanden geldende) en *niet-wederkerige* preferenties. Zij baseerden zich daarbij op het vanouds bekende *infant industry*-argument – dat in principe alleen voor zwakke, nog te ontwikkelen, bedrijfstakken werd ingeroepen en na overleg werd toegestaan in de GATT –, dat dus door de G77 werd uitgebreid tot een *infant economy*-argument.

Preferentiële behandeling als uitzondering was in principe al geaccepteerd in het in februari 1965 aan de GATT toegevoegde nieuwe Deel IV; alleen zouden de ontwikkelde GATT-leden in ruil daarvoor nu geen wederkerigheid meer verwachten (Vingerhoets 1967, p. 51). Een horde die dus al was geslecht. Maar de niet-wederkerigheid lag desondanks nog steeds wel moeilijk bij het VK en enkele EEG-landen, ook omdat die hun traditioneel bevoorrechte partners (oud-koloniën) niet zo maar, of in elk geval zo min mogelijk, wilden benadelen. Het afbreken van deze regionaal beperkte preferente banden, die obstakels opleverden voor niet in aanmerking komen landen, zo-

¹⁵⁶) Ik ontleen deze cijfers eveneens aan Cutajar & Franks 1967 (Table 31, p 82), waar zij Balassa's tabel reproduceren (waarin ook het VK en nog andere stadia van verwerking waren opgenomen – Balassa 1965).

als de VS, was daarentegen voor deze laatste weinig minder dan een eis. Hoewel de door de G77 verlangde algemene preferenties voor ontwikkelingslanden wellicht een mooi breekijzer konden zijn om de speciale preferenties van de Gemeenebest en de EEG-landen te ontmantelen, die door hun wederkerige karakter de Amerikaanse exporteurs voordelen onthielden die hun concurrenten nog steeds wel kregen in de met hen verbonden landen, waren de tegelijkertijd op zoveel mogelijk vrijhandel uit zijnde VS nog altijd zeer aarzelend om deze algemene preferenties te accepteren – zij zagen ook die als een ondermijning van de non-discriminatieregels van de GATT.

De BEB van EZ wist blijkbaar niet goed hoe in deze te kiezen. Na eerder meermaals in principe positief stelling te hebben genomen tegenover het G77-voorstel, begon dit DG in 1965 kennelijk weer te wankelen.¹⁵⁷ Bij de voorbereiding van twee voorbesprekingen van de in mei van dit jaar voorgenomen bijeenkomst van het ‘Special Committee on Preferences’ van Unctad, bepleitte de BEB een ‘enigszins flexibele positie’ in te nemen, wat echter niet werd gesteund door de andere departementen in het IRHP-overleg. En in mei 1966 kwam de BEB met de aanbeveling om eerst het definitieve standpunt van de VS af te wachten.¹⁵⁸

Men ziet dat de ontwikkelingslanden na Unctad-1, de verdeeldheid tussen de ontwikkelde landen aangrijpend, het veralgemeende preferentie-idee meteen tot speerpunt maakten van hun strategie. De eerste zitting van de Fabrikatencommissie van Unctad, die in twee gedeelten werd gehouden (respectievelijk in augustus 1965 en in februari-maart 1966), was toen ‘voornamelijk’ bezig met de opstelling van haar werkprogramma en reglement van orde, zo meldde het Jaarboek van BuZa 1965-’66 (MinBuza 1966e, p. 325). Wel schreef hetzelfde Jaarboek dat er tevens een ‘Groep inzake Preferenties’ werd ingesteld, maar omdat Nederland zich niet had aangemeld als lid daarvan, ontging het de schrijvers wellicht dat de G77 aan dit onderwerp wel wat meer status en prioriteit had gegeven: het was namelijk een ‘Special Committee on Preferences’ geworden. Dit comité kwam al bijeen op 10-28 mei 1965 in New York, nog vóór dat het eerste deel van de Fabrikatencommissie bijeenkwam. Maar dit Special Committee werd door de EEG blijkbaar serieuzer genomen dan door BuZa, want die had daarvoor op 3 mei al een voorbespreking van haar Handelspolitieke Werkgroep belegd in Brussel.¹⁵⁹

Van de uitkomsten van al dit vergaderen heb ik echter nergens verslagen of andere impressies gezien¹⁶⁰ – maar dat zal wel mogen worden uitgelegd als een vooralsnog volkomen gebrek

¹⁵⁷) Deze positieve grondhouding was door de DG BEB bepleit in zijn conceptinstructie voor de Nederlandse delegatie naar de eerste Unctad in Genève 1964, al waren er ook voorbehouden bij geformuleerd – zie de paragraaf over halffabrikaten en eindproducten in die instructie (Dierikx et al., red., 2003, p. 25-26), als aanvaard door de rijksministerraad op 6 maart 1964 (idem p.29, noot 11). Ook in zijn nota over het idee van algemene preferenties van ruim een half jaar later overheerste nog een positieve teneur, al lag de nadruk nu iets meer op de hoop om daarmee de bestaande preferentiesystemen van beperkte geografische aard te doen verdwijnen (idem p.112-115). In geen van beide stukken werd echter aandacht besteed aan de niet-wederkerigheidseis van de G77, en wederkerigheid was niet iets dat de BEB graag inleverde. Dat bleek opnieuw in juni 1965 toen het ging over het Nederlandse standpunt bij de net begonnen onderhandelingen tussen de EEG en de Oost-Afrikaanse Federatie (Tanzania, Kenia en Oeganda). Een daaraan gewijde nota aan de DG BEB van die datum noemde de weigering van de drie kandidaatlanden om tegenprestaties te verlenen nog ‘onaanvaardbaar’ (idem, p. 226).

¹⁵⁸) De BEB-stellingname in 1965 wordt door de ING-redactie vermeld in een voetnoot bij de BEB-nota van oktober 1964 (Dierikx et al., red., 2003, p. 115, noot 4), en de BEB-aanbeveling om het standpunt van de VS af te wachten is te vinden in een memo van een DIO-bureauhoofd aan DGIS Meijer van mei 1966. Daarin werd een aantal Unctad-zaken doorgenomen die zouden worden voorbesproken in een deel van de IRHP (die deze keer wel ‘preliminair’ was voorbehandeld door de CCOS), die op 18 mei 1966 enkele OESO-vergaderingen voorbereidde die later in mei aan deze zaken zouden worden gewijd (idem, respectievelijk p. 394 en p. 390). In de eerstgenoemde voetnoot werd ook vermeld, dat het rapport van een ‘Speciale Groep van de OESO’ – bestaande uit de vier belangrijkste leden daarvan: de VS, het VK, West-Duitsland en Frankrijk – over ‘onder meer het preferentievraagstuk’, pas omstreeks juli 1966 verwacht werd.

¹⁵⁹) Mijn bron voor deze EEG-voorbereiding is dezelfde redactionele voetnoot als die waarin het BEB-standpunt uit 1965 werd vermeld (Dierikx et al., red., 2003, p. 115, noot 4). Daarin werd tevens verwezen naar de IRHP-afwijzing van dit standpunt, zoals op 28 april 1965 werd gerapporteerd aan de DG BEB.

¹⁶⁰) Hoewel men ook op BuZa op de hoogte was van wat er in diverse gremia gebeurde ter voorbereiding van de komende preferentiediscussies in Unctad, was er blijkbaar over de inhoud van de standpunten en het verloop van de besprekingen weinig van zodanige importantie te rapporteren dat het tweede ING-boek er iets van re-

aan vooruitgang op bijna alle terreinen van de industriële handel.¹⁶¹ In het volgende hoofdstuk zullen we zien of dat veranderde toen de datum van de tweede conferentie van Unctad in februari-maart 1968 dichterbij kwam.

Tot slot van deze sectie de *kwantitatieve restricties*. Die namen geleidelijk aan toe omdat de invoertarieven hun effectiviteit als beschermingsinstrument begonnen te verliezen – als zij al bescherming beoogden, want tarieven werden ook om fiscale redenen ingesteld (ter aanvulling van overheidsinkomsten; tropische producten kwamen daarvoor bij uitstek in aanmerking omdat tarieven daarop, net als andere heffingen en accijnzen, de consumptie slechts matig of nauwelijks negatief beïnvloedden). Invoerrechten hadden over het algemeen ook een te brede werking: categorieën van bedrijven treffend die niet echt veel last hadden van buitenlandse concurrentie, of die de benodigde invoer niet graag duurder zagen worden. Bedrijven, of hele bedrijfstakken, die wel in nood waren, of vreesden de buitenlandse concurrentie niet lang meer de baas te kunnen blijven – een gevaar dat toenam naarmate het productieproces meer arbeidsintensief was en import uit landen met lage lonen toenam – gingen er steeds meer toe over om arbeidsintensieve onderdelen van hun bedrijven te verplaatsen naar die landen. En dat nam snel toe, zowel omdat de transportkosten relatief daalden, als omdat inkoopbureau's van grootwinkelbedrijven en handelaren in andere sectoren de goedkopere producten uit lage-lonen-landen daar zelf gingen halen – en daarmee delen van bepaalde bedrijfstakken in eigen land om zeep hielpen. Specifiekere en meer selectieve protectie werd in dat geval nodig geacht dan via invoerrechten mogelijk was. Het werd ook geëist, of door middel van stakingen afgedwongen, ten behoeve van in crisis verkerende branches of hele gebieden die met hun traditionele arbeidsomstandigheden steeds verder achterbleven. Niet zelden werden er ook hoeveelheidsrestricties toegevoegd aan bestaande invoertarieven om de beschermende werking daarvan te versterken.

Kwantitatieve handelsbeperkingen werden vanaf het begin van de GATT gezien als het meest in strijd met het algemene liberaliseringsdoel van de overeenkomst, niet alleen omdat zij haar streven naar quid-pro-quo tariefreducties steeds uitzichtlozer en minder effectief maakten, maar ook omdat de enorme diversiteit en specificiteit van deze restricties het steeds moeilijker maakten om tot evenwichtig samengestelde onderhandelingspakketten te komen; die waren nodig om bij voldoende landen de bereidheid tot tegenconcessies intact te laten, of ten minste het overleg daarover gaande te houden. Dit probleem werd overigens nog ingewikkelder omdat protectionisme vaak schuilging achter maatregelen die naar hun uiterlijke vorm de indruk wekten om hele andere redenen te zijn ingevoerd, waaronder ook zeer gewenste maatschappelijke oogmerken, zoals gezondheidsvoorschriften, verpakkings- en etiketteringseisen met quasi-kwaliteitsbevorderende en/of milieudoelstellingen dienende trekken.

Ontwikkelingslanden kwamen er als groep tegen in het geweer, omdat vele kwantiteitsrestricties en kwaliteitsregelingen in ontwikkelde landen effectief het meest nadrukkelijk tegen hun belangen werden gericht, een ontwikkeling die duidelijker en sterker toenam naarmate de het snelst opkomende landen onder hen in toenemende mate in staat waren de tarifaire barrières te

produceerde. Alleen de BuZa Jaarboeken van die jaren meldde nog enkele actuele gebeurtenissen (MinBuza achtereenvolgens 1966e p.325, en 1967a, p. 336).

¹⁶¹⁾ Al mag één institutionele stap niet worden overgeslagen: nadat reeds in 1961 een VN-Centrum voor Industriële Ontwikkeling (CID) tot stand was gekomen, dat zich richtte op andere aspecten van nijverheid in ontwikkelingslanden (waaronder wetenschappelijk onderzoek) – genoemd in het conceptwerkprogramma dat na de aanvaarding van de Nota-Bot werd opgesteld (Dierikx et al., red., 2003, p.435, inclusief noot 14) –, werd in november 1966 in de AV-VN een nieuwe VN-organisatie op dit gebied opgericht. Het ging toen om het definitieve mandaat van de *Unido* (UN Industrial Development Organisation), die zou gaan optreden als centraal coördinatie-orgaan voor industriële aangelegenheden binnen de VN. Omdat het de bedoeling was er ook westers bedrijfsleven bij te betrekken, was een van de eerste activiteiten van Unido het organiseren van een wereldsymposium in Athene, november-december 1967. Ter voorbereiding daarvan werd in Nederland een werkgroep ingesteld waarin ook het bedrijfsleven participeerde, aldus Bot in een brief aan Zijlstra als minister van Financiën, d.d. 4 april 1967 (Dierikx et al., red., 2003, p. 529; de redactionele voetnoten 7 en 8 op deze bladzijde leveren de genoemde informatie over de voorbereiding van Unido).

nemen – niet zelden dankzij geïmporteerde productie- en marketingkennis die meekwam met buitenlandse bedrijfsinvesteringen in hun landen, en via gecontracteerde inkopers, handelaren en vervoerders.

Een sector waarin dit al in een vroeg stadium voorkwam, en waarin nog weer eens een andere vorm van protectie tot ontwikkeling kwam, was de katoenhandel.¹⁶² Als basisproduct had katoen een zeer grote verspreiding in de jaren zestig van de vorige eeuw, geteeld als het werd in meer dan zestig landen in tropische en subtropische zones met voldoende water. Hoewel die bijna allemaal tot de ontwikkelingslanden behoorden, waren de grootste producent toch de VS (met ongeveer 30 procent van het wereldtotaal), in grootte gevolgd door de USSR, de Volksrepubliek China en India. Wat betreft de invoer namen de ontwikkelde landen ongeveer 60 procent van de wereldimport voor hun rekening (met de EEG-landen als grootste afnemers, gevolgd door Oost-Europa, de Sovjet-Unie en Japan), terwijl ruim de helft van de rest naar ontwikkelingslanden ging (Cutajar & Franks 1967, p. 53-54). De verwerking van katoen tot textiel en kleding vond aanvankelijk voornamelijk in de industrielanden plaats. Vanaf de tweede helft van de jaren vijftig van de vorige eeuw kwam echter de verwerking in de eigen katoennijverheid van ontwikkelingslanden sterk op, eerst vooral voor de binnenlandse markt, maar in toenemende mate ook voor de meer koopkrachtige markten in het noordelijke deel van de wereld. Vooral de textiele vorm daarvan was, dankzij het loonkostenvoordeel, ‘het eerste industriële product van enige omvang uit ontwikkelingslanden, dat [kon] concurreren’ op die markten (NAR 1981c, p.7).

Maar ‘de reactie van de rijke landen was er een van afweer’, en het destijds rijkste daarvan, ‘de VS, gingen hierbij voorop’ (idem). Wat in 1961, om aan de GATT-bezwaren tegemoet te komen, begon als een maatregel die voor slechts één jaar zou gelden – de zogeheten ‘Short-Term Arrangement for Cotton Textiles’ – werd al in 1962 omgezet in een ‘Long-Term Arrangement for Cotton Textiles’ die voor de duur van vijf jaar werd aangegaan. Deze LTA, zols deze regeling gewoonlijk wordt aangeduid, diende als een ‘kaderakkoord’ dat de importerende VS en andere industrielanden handvatten gaf om bilaterale akkoorden af te sluiten met afzonderlijke landen met lage lonen (waaronder toen ook landen als Spanje, Portugal, Yoegoslavië, Israël en Polen). Die akkoorden doorliepen een opmerkelijke evolutie: geïnitieerd als eenzijdig door de VS opgelegde quota van maximaal toegestane importhoeveelheden per jaar, werden zij ook door andere industrielanden stap voor stap vervangen door overeenkomsten tussen importerende en exporterende landen waarbij de laatste zich zogenaamd ‘vrijwillig’ beperkten tot de maxima die de importlanden hun wilden toestaan. In zulke *zelf-limiteringsakkoorden* konden de hoeveelheden meestal wel geleidelijk worden verhoogd, maar de eerder afgesproken termijnen konden ook worden verlengd als het afzetgebied meer tijd meende nodig te hebben om het eigen herstructureringsproces ordelijk en zonder al te grote marktverstoringen te laten verlopen.

Dat gebeurde bij voorbeeld in het VK, dat in 1959 een netto-importeur van katoentextiel was geworden: tijdens de binnenlandse herstructureringspogingen wilde men ‘tijdelijke protectie’ tegen de ‘low-cost’-producenten uit de Derde Wereld. India, Hongkong en Pakistan waren de belangrijkste en daarmee werden bilateraal ‘voluntary restrictions’ overeengekomen. Maar toen Pakistan in 1962 verlenging van het akkoord weigerde, kreeg het onmiddellijk een gedwongen quotum opgelegd. En dat werd in 1965 uitgebreid tot alle lage-kostenlanden behalve India en Hongkong – dit terwijl dezelfde importen uit Noord-Amerika, de EEG, de EFTA-landen, en Australië en Nieuw-Zeeland intussen wel onbelemmerd door konden gaan. Als troost herhaalde de Britse regering in het parlement de intentie dat na 1970 alle quota zouden worden opgeheven (Cutajar & Franks 1967, p. 101-102). Om hoeveel landen het bij het VK precies ging is niet duidelijk, maar waarschijnlijk liepen de VS het hardst van stapel: waren het in 1963 nog zeventien ontwikkelingslanden die zich dit vrijwilligheidsjuk van de LTA lieten omhangen, in 1972 was dit

¹⁶²⁾ Katoen behoorde oorspronkelijk tot de grondstoffenproblematiek, maar breidde zich uit naar de industriële sector, dankzij het historische feit dat de textiel- en kledingsector bijna overal in de wereld deel uitmaakte van de eerste fasen van industriële ontwikkeling.

al toegenomen tot 37 (NAR 1981c, p. 8).

Verscheidende industrielanden volgden dus op onderdelen afwijkende protectiemethoden, en die omvatten soms ook andere dan katoenproducten. Alleen de EEG was toen als groep nog niet bij het LTA betrokken. Maar dat zou spoedig veranderen door enerzijds de verdere groei van de export van ontwikkelingslanden van niet uit katoen vervaardigde artikelen en kleding (idem), en anderzijds door de geleidelijke afwikkeling van enige institutionele crises die de Europese samenwerking in de jaren zestig teisterden.¹⁶³ Daarmee kon de (gedeeltelijk versnelde) communautarisering van het handels- en landbouwbeleid van de gemeenschap zich doorzetten tot de voltooiing daarvan in juli 1968 een feit werd (Segers 2013, p. 319).

Internationale financiële compensatie en het IMF-systeem

Het complement van de directe prijsregulering in de grondstoffenmarkten, en voor sommige critici het alternatief daarvoor, was de *compensatoire financiering* van onverwacht tegenvallende exportopbrengsten, een faciliteit die het IMF in 1963 toevoegde aan zijn normale trekkingsrechten. Anders dan individuele grondstofovereenkomsten probeerde de Compensatoire Financieringsfaciliteit (verder: de CFF) het totaal van exportopbrengsten van een land te stabiliseren, zodat mee- en tegenvallers bij afzonderlijke producten tegen elkaar werden weggestreept. Deze kredietfaciliteit was aanvankelijk echter nog erg bescheiden van opzet (kleine bedragen, alleen beschikbaar als de oorzaken van de daling niet aan het exporterende land zelf te wijten waren en afhankelijk van zijn bereidheid tot samenwerking met het Fonds om tot meer blijvende oplossingen te komen – NAR 1981c, p.82). Ontwikkelingslanden drongen aan op verruiming van de CFF en verzachting van de voorwaarden, maar moesten nog enige jaren wachten op tegemoetkoming daarvan.

Daarnaast hadden het VK en Zweden tijdens Unctad-1 een ander voorstel op tafel gebracht, dat een meer langetermijnaanpak van het probleem beoogde: de zogenaamde *Supplémentaire Financiering* ten behoeve van landen die de uitvoering van hun ontwikkelingsplan bedreigd zien worden door het onvoorzien achterblijven van hun exportinkomsten bij de geraamde behoefte aan buitenlandse deviezen. Een rapport van de Wereldbank, die in principe is aangewezen voor zulke financieringsbehoeften op langere termijn, had het Brits-Zweedse voorstel na de conferentie als uitvoerbaar bestempeld. Nadat het tweede deel van de eerste zitting van de Financiële Commissie van Unctad (in Genève, april 1966) met deze conclusie had ingestemd, aldus het Bu-Za-Jaarboek 1965-'66, werd een werkgroep van regeringsdeskundigen ingesteld die er een concreet plan voor moest uitwerken (MinBuza 1966e, p.326). De goedkeuring van de eerste rapportage van deze werkgroep vond plaats in de tweede zitting van dezelfde commissie in april 1967, tijdens welke ook Nederland ermee instemde (zoals al eerder bleek uit de beschouwing over dit plan in de Nota-Bot – idem 1966b, p. 76-78). Het volgende Jaarboek van BuZa voorzag dat deze deskundigen-groep daarna haar concrete voorstellen zou finaliseren ten behoeve van Unctad's tweede conferentie in 1968 (idem 1967a, p.338). Op BuZa werd al in mei '66 aangenomen dat de 'vooruitzichten' voor het op het Brits-Zweedse voorstel gebaseerde plan 'tamelijk gunstig' waren.¹⁶⁴ Maar dat bleek buiten de (in de VS woonachtige) waard te zijn gerekend.

¹⁶³) Achtereenvolgens de veto's van de Franse president De Gaulle tegen de herhaalde Britse aanvragen van het EEG-lidmaatschap – het eerste in 1963, en het tweede in 1967 (toen ook Denemarken, Ierland en Noorwegen zo'n aanvraag indienden) – en daartussenin zijn boycot van de vergaderingen van de EEG-ministerraad vanwege meningsverschillen over de financiering van het GLB en de beoogde meerderheidsbesluitvorming in die raad – tussen 1 juli 1965 en 29 januari 1966. Toen 'le général' bij beide zaken zijn zin had gekregen en nadat in 1967 ook de Commissies van de voorheen aparte EEG, het EGKS en Euratom konden worden gefuseerd (wat al in 1965 was geaccordeerd), begonnen de zes lidstaten steeds meer als een Europese Gemeenschap (EG) te opereren.

¹⁶⁴) Geciteerd uit het reeds in voetnoot 158 aangehaalde memo van DIO aan DGIS Meijer waarin een aantal Unctad-zaken werden doorgenomen die kort daarna in diverse internationale gremia aan de orde zouden komen (Dierikx et al., red., 2003, p.394).

Minder meegaand was de Nota-Bot daarentegen ten aanzien van enkele kwesties die verband hielden met de bestaande internationale monetaire orde. Het internationale geldsysteem zoals dit na de Bretton Woods-akkoorden van 1944 was gaan fungeren, illustreerde, en illustreert ook in de huidige eeuw nog steeds, enkele kenmerkende trekken van wat door sommige aanhangers van het pro-ontwikkeling-model werd omschreven als de internationale kant van het Centrum-Periferie-systeem: centrale beslissingsmacht in handen van een beperkte groep van ontwikkelde landen (de zogenaamde *Groep van Tien*, of de G10). Maar die macht berustte verreweg het meest bij het G10-lid, de VS, met hun *de facto* door alle landen geaccepteerde rol van de Amerikaanse dollar als spil en algemene (ver)rekenmunt in het systeem van vaste wisselkoersen bij internationale goederen- en dienstentransacties, zoals bevestigd in de procedures en beleidsuitgangspunten van het IMF. Het geheel van dit stelsel past beter bij de belangen van de G10 en andere ontwikkelde landen, dan bij die van de veel grotere groep van de ontwikkelingslanden.

In de Nota-Bot toonde Nederland, dat zelf deel uitmaakte van de G10,¹⁶⁵ weliswaar enige sympathie voor de wijzigingen die de ontwikkelingslanden in dit systeem zouden willen zien aangebracht, maar die werden beperkt tot ‘het verlangen (...) dat zij op adequate wijze *gekend* zullen worden in eventuele beslissingen op monetair gebied’ – let wel: beslissingen waaraan zij kennelijk niet werden geacht zelf deel te nemen. Dit was inderdaad de strekking, want hoewel de Nota dit informatierecht van ontwikkelingslanden nog wel kwalificeerde als ‘alleszins gerechtvaardigd’, het beslissingsrecht noemde zij nadrukkelijk ‘een *eigen verantwoordelijkheid*’ van ‘de in monetair opzicht belangrijkste landen’, een bevoegdheid die de nota deze landen exclusief toedichtte ‘uit hoofde van hun directe betrokkenheid bij de monetaire problematiek’ (MinBuza 1966b, p. 84, cursiveringen toegevoegd) – alsof andere landen er niet, of slechts indirect, bij betrokken waren. Met deze zinnen in de nota onderstreepte de Nederlandse regering slechts haar wens de bestaande machtsverhoudingen te handhaven – al werd dit in de nota nog wel iets verzacht door de *hoop* dat de G10 erin zou slagen constructieve voorstellen te formuleren, en door de intentie dat zij zelf bij de beslissingen in het kader van het IMF ‘ernstig aandacht zal schenken aan de belangen van de ontwikkelingslanden’ (idem p. 85) – inhoudelijk zinnen met weinig betekenis die alleen in schijn iets positiefs beloofden.

Die houding was er ook in verband met de vragen die rond het begin van de jaren zestig een onderwerp van toenemende bezorgdheid begonnen te worden: of gezien de snel toenemende internationale transacties de hoeveelheid internationale liquiditeiten wel toereikend zou blijven, en of die in de toekomst niet in sterkere mate onderworpen zouden moeten worden aan gezamenlijk beleid van de landen.¹⁶⁶ Om die vragen te beantwoorden begon de G10 in 1963 aan een onderzoek naar mogelijkheden om de toekomstige behoefte aan internationale liquiditeiten op peil te brengen en te houden, en dat leidde na zes jaar intensief onderhandelen tot het besluit in de Jaarvergadering van het IMF in Rio de Janeiro een nieuwe kunstmatige geldsoort te creëren: de zogeheten *Special Drawing Rights*,¹⁶⁷ of SDR’s (in de pers gewoonlijk als ‘papiergoud’

¹⁶⁵) Naast de VS behoorden ook het VK, Frankrijk, West-Duitsland, Canada, België, Italië, Japan en Zweden er toe, terwijl Zwitserland vanaf 1964 als waarnemer deelnam aan de besprekingen van de G10 (vaak aan de vooravond van de Jaarvergadering van het IMF, of bij andere belangrijke bijeenkomsten). De G10 was een louter informeel overlegcollege, dat pas in 1962 begon te functioneren nadat de betrokken landen zich als de grootste en economisch belangrijkste landen van het IMF bereid hadden verklaard het Fonds te steunen met speciale leningen (de General Arrangements to Borrow – Haan 1971a, p.10, noot 20).

¹⁶⁶) De liquiditeiten die landen aanhielden als monetaire reserve om hun betalingsbalans in evenwicht te kunnen houden kwamen in die tijd voornamelijk uit drie bronnen: goud, Amerikaanse dollars en de gezamenlijke reserveposities van de landen bij het IMF (hun daar gestorte quota – een kwart in goud, de rest in eigen valuta – tegoeden die zij in geval van nood tijdelijk kunnen opvragen). Van deze drie soorten internationale liquiditeiten was alleen de omvang van de quota voorwerp van gezamenlijke besluitvorming; de hoeveelheid goud hing af van het beperkte aantal productielanden dat dit betaal- en reservemiddel in omloop bracht; en het dolleraanbod werd exclusief bepaald door de betalingsbalanstekorten die de VS zich konden veroorloven.

¹⁶⁷) *Speciale* trekkingsrechten, ter onderscheiding van de *normale* trekkingsrechten die landen bij het IMF hebben,

aangeduid). Het duurde niet lang voordat vanuit Unctad werd aangesloten bij ideeën die al jaren eerder door monetaire experts waren geventileerd om een koppeling (de zogenaamde ‘link’) aan te brengen tussen het besluit een additionele hoeveelheid internationale liquiditeiten te scheppen en de methode om deze SDR’s in omloop te brengen. Door dit laatste via een internationale instelling te laten verlopen die de SDR’s, bijvoorbeeld, als ontwikkelingshulp zou uitgeven aan landen met gezonde ontwikkelingsplannen, zou er een veel objectiever distributiemechanisme ontstaan.¹⁶⁸

In de jaren van de voorbereidende beleidsdiscussie werden verschillende vormen van de link naar voren gebracht, waaronder ook die van de ‘integrale link’ – die zowel ontwikkelingsdoelen in dienst van het algemeen menselijk belang als een economisch rationeel creatie- en distributiemechanisme van de SDR’s met elkaar combineert (Haan 1971b, p.1470-1471). Als zodanig zou dit dus aansluiten bij het pro-ontwikkeling-model.¹⁶⁹ Maar het Nederlandse standpunt, zoals verwoord in de Nota-Bot, leek daarvoor geen oog te hebben – stellig omdat de relaties met het IMF en de primaire bevoegdheid voor de internationale financiële en monetaire zaken exclusief bij Financiën berustten.¹⁷⁰ Financiën had al eerder laten blijken volstrekt niets te willen weten van enige rol van Unctad in monetaire zaken, al werd het in januari ’66 overruled door de meerderheid van de IRHP.¹⁷¹ Toch kon de Nota-Bot weinig beginnen met de beleidsruimte die de ministerraad

gebaseerd op hun daar gestalde quotum, dat zij kunnen gebruiken om tijdelijk een tekort op hun betalingsbalans te financieren.

¹⁶⁸) Haan noemt in een artikel in de *Internationale Spectator* de Engelse bankier, Sir Oliver Franks, die de link reeds in 1957 opperde, en ‘aanstonds’ gevolgd werd door monetaire economen als Day, Stamp en Triffin, die een ‘voortdurend groeiend aantal andere deskundigen’ aanvoerden. Unctad bracht in 1965 namens de ontwikkelingslanden het link-idee officieel in discussie (Haan 1971b, p.1464-1465). Zelf werkte Haan het idee uit in een in maart 1971 verdedigd proefschrift, waarin onder andere werd betoogd, dat juist door de bepaling van de internationaal benodigde hoeveelheid nieuwe SDR’s los te maken van het distributiemechanisme dat in 1969 gekozen was, de mogelijkheid zou ontstaan deze hoeveelhedsbeslissing op strikt monetaire gronden te laten plaatsvinden. Door het gekozen distributiemechanisme – namelijk: uitdeling naar rato van de quota van de lidstaten –, werd het hoeveelhedsbesluit feitelijk voornamelijk geregeerd door de individuele behoefte van de landen met de grootste quota en het grootste stemmenaandeel, die daardoor tevens de grootste ontvangers van nieuwe SDR’s zouden zijn. Door dit besluit los te maken van het individuele belang van deze landen, zou een meer objectieve bepaling van de benodigde hoeveelheid nieuwe liquiditeiten kunnen ontstaan, die meer in overeenstemming is met het gemeenschappelijke belang van de deelnemende landen (Haan 1971a, passim).

¹⁶⁹) Deze integrale link zou bij dat model in dezelfde categorie thuishoren als de van andere terreinen bekende thema’s van de ‘commons’ en het ‘gemeenschappelijk erfdeel van de mensheid’.

¹⁷⁰) Het valt dan ook op dat in Bots beschrijving in de Tweede Kamer van de bevoegdheidsverdeling tussen hem en de andere ministers in januari 1966 (Tweede Kamer 1966a, p.745), de termen IMF en ‘monetaire zaken’ niet eens voorkomen – alsof ontwikkelingslanden daar geheel buiten stonden. Op Financiën heerste in die dagen nog het orthodoxe monetaire standpunt, dat Haan van nabij leerde kennen als medewerker op de IMF-afdeling van dat departement tussen 1966 en ’71 en als assistent van de Nederlandse Executive Director bij het IMF (oud-minister van Financiën Pieter Lieftinck) in 1968 en ’69 (volgens de achterflap van de handelseditie van Haan 1971a). Per 1 maart 1971 nam Haan daar, inmiddels hoofd van de genoemde afdeling van het ministerie, ontslag op grond van het ontstane meningsverschil over de SDR’s (aldus een interview met hem in *de Volkskrant*, 13 maart 1971).

¹⁷¹) In een notitie aan thesaurier-generaal Van Lennep van Financiën van 29 november 1965 was al benadrukt dat ‘het Westelijke standpunt *in feite* [behoorde] te blijven dat de Unctad incompetent is om het internationale monetaire vraagstuk te behandelen.’ Echter, zo werd er meteen aan toegevoegd, dit standpunt moest ‘zo enigszins mogelijk niet meer uitgesproken worden.’ En dat diende gerealiseerd te worden ‘door niet *materieel* aan de discussie deel te nemen’ – waarbij voor alle zekerheid nog werd onderstreept dat ‘dit dus *geheel terzijde* [was] van de vraag *wat de meerderheid denkt* van de Unctad-bevoegdheden ter zake’ (Dierikx et al., red., 2003, p. 280; de eerste twee cursiveringen staan in het origineel, de laatste twee zijn door mij toegevoegd). Financiën werd echter op 11 januari 1966 overruled door de meerderheid van de andere ministeries in de IRHP, die ‘betwijfelde of het zinvol [was] de competentie van Unctad op monetair gebied te blijven betwisten.’ Volgens deze meerderheid (waaraan kennelijk alleen Financiën niet deelnam) was het dienstiger de ontwikkelingslanden in de Unctad gelegenheid te geven hun opvattingen naar voren te brengen. Competentiekwesties zouden beter ‘indien enigszins mogelijk, in het midden’ gelaten moeten worden. Financiën protesteerde tegen dit standpunt, onder andere met het argument dat Unctad in deze zaken niet bevoegd was ‘*omdat* zulks is voorbehouden aan de Groep van Tien, het IMF, enz.’ (cursivering toegevoegd, terwijl onduidelijk bleef wie of wat er nog meer onder deze

van 14 januari 1966 openliet: de nota poneerde slechts dat, als ‘te gelegener tijd’ tot creatie van SDR’s zou worden besloten, ‘mede de ontwikkelingslanden daarvan dienen te profiteren’ (MinBuza 1966b, p.85) – wat in haar leegheid wel een heel cynische formulering was: net als elk IMF-lid zouden immers ook de bij het IMF aangesloten ontwikkelingslanden al profiteren van een SDR-creatie op zichzelf, zelfs als er helemaal géén link zou worden aangebracht. Alleen zou hun voordeel in dat geval véél kleiner zijn dan dat van de grote ontwikkelde landen!

Deze inhoudelijk holle frase¹⁷² illustreert slechts dat het kabinet-Cals ook bij dit onderwerp niet meer dan lippendienst bewees aan de wensen van ontwikkelingslanden.

Internationaliserend bedrijfsleven en overheidssteun

De financiële kwesties die in Unctad aan de orde kwamen bleven niet beperkt tot de publieke kapitaalstromen – zowel de hulpverlening als de financiële en monetaire regelingen die we in paragraaf 3.2 en in de vorige sectie behandelden –, maar betreffen ook de financiële transacties die vanuit de particuliere sector op ontwikkelingslanden zijn gericht. In deze sectie zal ik van deze particuliere kapitaalstroom alleen de op winst georiënteerde activiteiten van het Nederlandse bedrijfsleven in ontwikkelingslanden belichten.¹⁷³ Het gaat hier voornamelijk om productie- en handelsondernemingen en banken, die zich in twee wezenlijk verschillende vormen met ontwikkelingslanden bezighouden: directe bedrijfsinvesteringen versus andere kapitaal deelnemingen (of beleggingen).¹⁷⁴ Van deze twee is het bevorderen en beschermen van directe particuliere investeringen in ontwikkelingslanden bij uitstek een overheidstaak, bij voorbeeld om daarmee het eigen bedrijfsleven een handje te helpen bij het vinden van exploitatie- en/of afzetmogelijkheden in de Derde Wereld, en de betrokken bedrijven te beschermen tegen discriminerend en ander onrechtmatig handelen van overheden en particulieren in die landen. Zulke investeringen en andere kapitaal deelnemingen kunnen echter ook van groot belang zijn voor de ontvangende ontwikkelingslanden.¹⁷⁵

Wat het eigenbelang betreft: naast directe baten in de vorm van winst- en rentebetalingen en de invoer van goederen en diensten vanuit het investeringsland, kunnen deze bedrijven (en daarmee de Nederlandse economie) ook profiteren van de toegang die zij met deze investeringen ver-

‘enz’ zou kunnen vallen). Financiën was het echter wel eens met de meerderheid ‘dat een duidelijke houding van het Westen hierover vooral daarom gewenst en urgent [was], omdat anders het gevaar bestaat dat dit punt zal uitgroeien tot een controverse die de samenwerking tussen de verschillende groepen (...) ook buiten het eigenlijke monetaire terrein nadelig zou beïnvloeden.’ Het vroeg daarom dit meningsverschil te bespreken in de ministerraad van 14 januari 1966. Volgens een voetnoot van de ING-redactie besloot deze MR dat de Nederlandse delegatie naar TDB-3 in januari-februari 1966 ‘zich terughoudend diende op te stellen’ (idem p. 306-307, inclusief voetnoot 5).

¹⁷²⁾ Die dus eveneens een ander licht werpt op de eerder geciteerde opmerkingen in de Nota-Bot over de noodzakelijke ‘aanpassing van het wereldeconomisch bestel’, waarbij de ‘internationale monetaire politiek’ deze keer wél werd genoemd als een van de specifieke voorbeelden (MinBuza 1966b, p.12).

¹⁷³⁾ De particuliere hulpstroom van non-profit-instellingen valt dus buiten deze sectie. De DAC publiceerde de eerste gegevens daarvan overigens pas vanaf 1970.

¹⁷⁴⁾ Het hoofdverschil is dat directe buitenlandse investeringen het vestigen of uitbreiden van bedrijfsactiviteiten in andere landen omvatten en daarom gepaard gaan met eigendom van en zeggenschap over die activiteiten. Overdracht van bedrijfskennis en ondernemerservaring, en andere adviesdiensten treden veelal ook op bij dit ondernemen in andere landen. Daarentegen impliceren andere particuliere deelnemingen (of niet-directe investeringen), zoals portefeuillebeleggingen en leningen in principe alleen overdracht van kapitaal en geen zeggenschap. Beide soorten activiteiten vinden uiteraard ook, en in veel sectoren in veel grotere omvang, plaats in en tussen meer ontwikkelde landen. Hier beperk ik mij echter uitsluitend tot de rol van Nederlandse bedrijven in en ten aanzien van ontwikkelingslanden.

¹⁷⁵⁾ Er zou daarom te twisten zijn over de vraag of de overheidsrol beperkt zou moeten blijven tot alleen de directe bedrijfsinvesteringen. Banken en andere beleggers – uitgezonderd de semi-publieke Herstelbank en latere NIO, die optraden als agent van de overheid – waren in deze periode echter nog zo weinig actief in ontwikkelingslanden dat ik me in dit hoofdstuk voornamelijk zal beperken tot wat de Nederlandse overheid deed, of zou hebben moeten doen, ten aanzien van de directe investeringen.

krijgen tot bepaalde natuurlijke hulpbronnen en/of gunstige productie-omstandigheden (inclusief relatief goedkope arbeidskracht) en de toenemende koopkracht in die landen. Ten opzichte van concurrenten uit andere landen kunnen zij daardoor ook een voet tussen de deur zijn die handelsmogelijkheden opent voor deze en andere ondernemingen uit het moederland. Het bevorderen en beschermen daarvan kan plaatsvinden door het verstrekken van overheidssubsidies en -kredieten, en fiscale faciliteiten, maar vooral ook door het sluiten van bilaterale samenwerkingsovereenkomsten met de overheden van de gastlanden en het afspreken van multilaterale financierings- en beschermingsregelingen en toezicht die de politieke en andere niet-commerciële risico's van zulke investeringen kunnen verkleinen.

Wat de ontvangende ontwikkelingslanden betreft wordt, gezien vanuit het pro-ontwikkelingsstandpunt, de overheidstaak van Nederland verbreed met aanvullende maatregelen die proberen te verzekeren, dat de met de investeringen gepaard gaande levering van kapitaal, kennis en ondernemerservaring, en het openen van commerciële kanalen, ook voor het ontvangende land gunstig zijn – een effect dat niet bij voorbaat vaststaat en soms ook anders uitpakt dan wat de investeerder (oorspronkelijk) beoogde. Ongunstige effecten kunnen zelfs door goed bedoelende ondernemers niet altijd vermeden worden. En dat is niet alleen een kwestie van op termijn positieve saldi van geld- goederen- en/of dienstenstromen¹⁷⁶. Ook het goed aansluiten bij in het gastland gestelde maatschappelijke prioriteiten, het bevorderen van geschikte scholing en zelfstandig ondernemerschap, en het niet verstoren van autochtone instituties en waarden die het ontwikkelingsland waardevol en van belang acht.

(Mede)verantwoordelijkheid aanvaarden voor het doen en laten van direct of indirect onder haar formele jurisdictie vallende bedrijfsactiviteiten in het buitenland is zelden eenvoudig voor de overheid van het thuisland, en door deze lang niet altijd goed te onderkennen en volledig waar te maken. Toch zal van die overheid op zijn minst verlangd mogen worden dat zij haar uiterste best doet ook voor het ontvangende landen het (per saldo?) meest gunstige resultaat te bewerkstelligen, en zo groot mogelijke transparantie te bevorderen, zodat de uitkomsten ook door anderen dan alleen de overheid van het ontvangende land te beoordelen zijn.

De particuliere kapitaalstromen werden in Unctad in principe behandeld door de Financiële Commissie die in het permanente apparaat ging functioneren.¹⁷⁷ Afgaande op de rapportage in de BuZa-jaarboeken kwam het onderwerp echter pas tijdens de tweede zitting van deze commissie in april 1967 aan de orde. Het betrof toen een schema voor multilaterale investeringsgaranties, dat nog in studie was bij de Wereldbank. Over het belang ervan voor ontwikkelingslanden schijnt in Genève wel overeenstemming te zijn bereikt ((MinBuza respectievelijk 1966e, p. 325-326, en 1967a, p.338).

In het vorige hoofdstuk hebben we overigens gezien dat de particuliere kapitaalstromen ex-

¹⁷⁶) Om dit met slechts één, verre van theoretisch, voorbeeld te illustreren: een Nederlandse investeerder kan wel streven naar werkgelegenheidscreatie in het ontvangende land, maar als zijn bedrijfsvestiging daar produceert voor de lokale markt is de kans nogal groot dat plaatselijke verzorgers van hetzelfde, of voldoende vergelijkbare (of misschien zelfs inferieure), aanbod hun traditionele afzet verliezen en tenondergaan; soms levert dat dan meer werkloosheid op dan het Nederlandse bedrijf aan arbeidsplaatsen creëert. Generaliserend zouden we natuurlijk graag zeggen, dat de baten voor het ontvangende land *per saldo* positief moeten zijn – maar hoeveel positieve en negatieve baten zijn niet zodanig onlosmakelijk met elkaar verbonden dat alleen het netto-positieve saldo kan worden toegejuicht? En hoe vaak komen voor- en nadelen elk zodanig bij verschillende bevolkingsgroepen of regio's terecht, of misschien pas op zo sterk uiteenliggende tijdstippen tot uiting, dat afweging van mogelijk tegenstrijdige belangen een politiek oordeel vergt dat zelden zonder betwisting zal blijven?

¹⁷⁷) De officiële naam van deze Commissie is overigens: 'Committee on Invisibles and Financing related to Trade' (dienstenverkeer en financiering ten behoeve van de handel), een poging om door een zorgvuldige bewoording de kritiek te voorkomen dat deze commissie bestaande financiële instellingen zou beconcurreren. In werkelijkheid rekende deze Commissie echter bijna alles tot haar werkterrein: naast publieke en particuliere kapitaalstromen (inclusief de hulpstromen), ook financiële en niet-financiële diensten als verzekeringen en toerisme. Het enige onderwerp van het dienstenverkeer dat een eigen Unctad-commissie kreeg was de internationale zeescheepvaart (zie de volgende sectie).

treme fluctuaties vertoonden. Die van Nederland, zo bleek in tabel 2.1, liepen tussen 1960 en '65 terug van f. 864 naar f. 609 mln. In 1966 en '67 zakte dit verder terug van f. 580 naar f. 413 mln. – nominaal inmiddels minder dan de helft van het bedrag in het topjaar 1960.¹⁷⁸

Wat deed de Nederlandse overheid in de periode-Bot om de Nederlandse bedrijfsinvesteringen in ontwikkelingslanden weer naar het vroegere niveau op te krikken? Nog niet veel. Volgens een nota van de CCOS, d.d. 28 september 1965, was men nog aan het bekijken of en hoe er wat aan gedaan kon worden. Dit betrof allereerst de opzet van een bepaald type ontwikkelingsprojecten waarbij het bedrijfsleven een bijzondere rol wilde spelen; de begroting voor het bilaterale projectenprogramma zou er in dat jaar zelfs flink voor moeten worden uitgebreid.¹⁷⁹

Over wat voor projecten dit waren had deze CCOS-nota (die overigens mede gebaseerd blijkt te zijn op een bespreking die tweeënhalve maand eerder plaatsvond – Dierikx et al., red., 2003, p. 250) alleen nog maar 'een voorlopige aanduiding' beschikbaar. Behalve dat daarin een nauwelijks te volgen onderscheid met de eerdere projecten werd gemeld, valt slechts op dat bij de nieuwe projecten 'het initiatief veelal zal liggen bij het bedrijfsleven zelf.' Maar de procedurele ideeën die er vervolgens voor werden geopperd (idem p. 250-251) kostten blijkbaar zoveel tijd dat de DG BEB van EZ zich in december 1965 geroepen voelde bij Bot aan te dringen op meer spoed; het bedrijfsleven begon namelijk 'ongerustheid te tonen over het uitblijven' van duidelijkheid daarover (zo constateerde hij in een nota aan Den Uyl, idem p. 281). Waarna de secretaris van de Raad van Nederlandse Werkgeversverbonden op 23 december 1965 de bal verder in eigen richting probeerde te schoppen door te suggereren, dat het bij de uitbreiding van het projectenprogramma ging om 'projecten uit te besteden aan het bedrijfsleven' (in een nota aan het hoofd van het projectenbureau van DTH, in idem p. 284; cursivering toegevoegd). Naast een tussen neus en lippen door geadviseerde 'vervanging of omvorming' van de NAR 'in een meer in organisatorisch verband werkende organisatie', viel in deze nota ook het initiatief op om de nieuwe bedrijfsprojecten onder de hoede te brengen van een nieuwe 'Stichting voor bilaterale ontwikkelingshulp' (sic), die door deze Raad van Werkgeversverbonden zou moeten worden opgericht (idem p. 285-286). Met de uitvoering van dit plan zou de overheid er niet alleen blijk van geven, dat het haar 'ernst is [om] bij voortduring gelden ter beschikking te stellen voor projecten die worden uitbesteed aan het bedrijfsleven' (idem p. 287). Aannemende dat dit het beleid is dat 'de regering zich thans voorstelt te volgen', zo stelde de nota op p. 284-285, zouden 'ook de voorbereiding, begeleiding en controle van [deze] projecten in zo groot mogelijke mate dienen te worden uitbesteed aan het georganiseerde bedrijfsleven' (idem). Zich blijkbaar niet bewust van de ongeremde pretentie en schaamteloosheid van zijn pogingen om de eigen club zoveel mogelijk vingers in de pap te geven, eindigde de Werkgeverssecretaris zijn nota met de opmerking dat, 'mocht de overheid zich niet kunnen verenigen' met de beschreven opzet, het bedrijfsleven 'dan echter qua onderhandelingspositie (...) aan de overheid de eis mag stellen dat toch een zodanige vorm wordt gevonden dat het (...) een optimaal resultaat kan bereiken' – op-timaal voor wie? Bovendien zou dit dan 'onherroepelijk' met zich meebrengen, 'dat het ambtenarencorps van de overheid moet worden uitgebreid' (idem p. 288).

Dat BuZa voor dit laatste schrikbeeld (althans voor werkgevers) niet terugdeinsde spreekt voor

¹⁷⁸⁾ Volgens dezelfde bron: DAC 1970, p.173 (table 4), omgerekend tegen de dollarkoersen in deze jaren van f. 3,62 in 1966 en f. 3,60 in 1967 (uit statline.cbs.nl). Net als in hoofdstuk 2 waren deze private kapitaalstromen gedefinieerd als netto (maar zonder de kapitaalbeloningen in mindering te brengen) en omvatten zij ook de particuliere exportkredieten. Wat de Nederlandse particuliere kapitaalstroom betreft was 1960 echter niet het alltime topjaar (zoals wel het geval was met het totaal van de publieke en particuliere kapitaalstroom in dat jaar – zoals genoemd op p. 51): het bedrag van f. 864 mln. (was VS\$ 203 mln.) in 1960 werd in 1970 alweer overtroffen met f. 893 mln. (was VS\$ 247), en dat zou in dollars nog tot en met 1988 het geval blijven (volgens de DAC respectievelijk 1973 p.183, en 1991, p.196).

¹⁷⁹⁾ Al zou het niet zo veel worden als de bewuste nota suggereerde, maar dat was kennelijk een drukfout: f. 5.175 'miljoen' had wellicht 'duizend' moeten zijn, als men het vergelijkt met het bedrag dat voor deze begrotingspost in Bots eerste begrotingsnota was opgenomen in de kolom voor 1965: f. 20,4 mln. (zie de eerste zin in de CCOS-nota, opgenomen in Dierikx et al., red., 2003, p.250-251, en post 18 in MinBuza 1965e, p.3).

zich: er kwam in de begrotingsvoorstellen voor 1967 wel een nieuwe naam tevoorschijn van het programma waarin de in 1965 bedoelde projecten ten behoeve van het bedrijfsleven zouden worden ondergebracht: ‘drempelprojecten ter stimulering van particuliere investeringen in minder ontwikkelde landen.’ Maar er was geen sprake van enige uitbesteding aan het georganiseerde bedrijfsleven en er werd een lager begrotingsbedrag voor uitgetrokken dan dat voor 1965: f.16 mln. in plaats van f. 20 mln. (MinBuza 1966d, p. 4). Nadere details over de criteria die DTH daarbij zou hanteren, verschenen in een bijlage van de Nota-Bot, en die vermeldde tevens dat de diverse vakdepartementen verregaand zouden worden ingeschakeld bij de beoordeling van voorstellen van het bedrijfsleven voor dit drempelprojectenprogramma (MinBuza 1966b, p.171-172). Ook deelde de nota mee dat er medio 1966 een twintigtal aanvragen waren ontvangen, en dat twee daarvan al waren goedgekeurd.¹⁸⁰

Voor de politieke risico’s die Nederlandse ondernemers met bedrijfsinvesteringen in ontwikkelingslanden konden lopen overwoog de overheid ook nog een andere maatregel. In afwachting van, of misschien in aanvulling op, het reeds hierboven genoemde onderzoek van de Wereldbank naar een multilateraal systeem van investeringsgaranties tegen niet-commerciële risico’s, verzocht Bot professor P.J.G.Kapteyn uit Utrecht de mogelijkheden te onderzoeken voor een *Nederlands* garantiesysteem.¹⁸¹ Diens rapport werd op 2 mei 1966 aangeboden aan de minister (Kapteyn 1966). In de begeleidende brief schreef de rapporteur geen oordeel te hebben gegeven over de mogelijke doeltreffendheid van zo’n puur nationaal stelsel – alsof dat niet van belang was? Nota bene: zijn uitgangspunt was slechts geweest dat het door hem ontworpen systeem mede was bedoeld om tot ‘een meer duurzame versterking en uitbreiding van de Nederlandse economische betrekkingen met minder ontwikkelde landen’ te komen. Wel moest volgens hem bij de van staatswege te treffen voorzieningen rekening worden gehouden met de wenselijkheid ze ‘te zijner tijd in te passen in een later mogelijk in te voeren *multilaterale garantieregeling*’, zoals de CCOS had geëist (Dierikx et al., red., 2003, p. 374-375; cursivering in het origineel). EZ en Financiën – dit laatste zou de eerstverantwoordelijke zijn voor zo’n regeling – lagen hierover echter al jaren

¹⁸⁰⁾ MinBuza 1966b, p.65 en 105. Op de laatstgenoemde bladzijde staat dat de projecten waarover ‘overeenstemming’ was bereikt zich in India en Turkije bevonden, waaruit lijkt te mogen worden afgeleid dat de overige achttien projecten waren aangevraagd voor de overige zes daar genoemde landen in Afrika en het Midden-Oosten (Ghana, Kameroen, Ivoorkust, Marokko, Nigeria en Jordanië). De naam van het nieuwe programma werd alleen in de Nota-Bot in zoverre nader toegelicht, dat gesproken werd van ‘pre-investment subsidies’ die beoogden ‘voor Nederlandse ondernemingen barrières weg te nemen, die het ondernemen van activiteiten in de betrokken gebieden anders *wellicht* zouden belemmeren (idem p. 119; cursivering toegevoegd om de reden die hieronder zal blijken). Bij de criteria, genoemd in bijlage T van de nota (idem p. 171), gaf een kennelijk limitatieve opsomming er maar drie voorbeelden van: a. exploratieprojecten; b. beperkte infrastructurele projecten; en c. proefprojecten. Verder werd onder andere de eis gesteld, dat de voorgenomen activiteiten van de in aanmerking komende Nederlandse onderneming ‘een bijdrage moeten leveren aan een evenwichtige economische en sociale ontwikkeling in’ het ontwikkelingsland, ‘en zo mogelijk in een concreet regionaal ontwikkelingsplan [moeten] passen.’ Voorkeur zou worden gegeven aan investeringen met ‘multiplier-effecten’ naar ‘soortgelijke of daarmee samenhangende activiteiten’ in dat land. Voorts zou voor de uitvoering van een drempelproject overheidsinstemming van het ontvangende land zijn vereist, terwijl de investerende onderneming ook bereid moest zijn een nader te bepalen percentage van de te maken kosten zelf te dragen. In contrast tot het hierboven gecursiveerde woord ‘wellicht’ stond echter in punt 5 van deze criteria ook dat er ‘voldoende aanwijzingen dienen te zijn dat de investeringsplannen’ van het bedrijf ‘zonder Nederlandse overheidsmedewerking niet of moeilijk realiseerbaar zouden zijn.’ Daar werd later blijkbaar de hand mee gelicht – misschien omdat, zoals de chef van de Directie DTH in maart 1967 opmerkte, ‘de belangstelling van het bedrijfsleven’ voor het drempelprojectenprogramma ‘kennelijk kleiner was dan men verwacht had’ (genoemd in een nota aan de DG BEB, opgenomen in Dierikx et al., red., 2003, p.518). In elk geval zou later onderzoek uitwijzen dat bij veel van de goedgekeurde projecten (en dat waren er toen meer dan de twee die in de Nota-Bot werden genoemd) de veronderstelde drempel niet bestond of onwaarschijnlijk was. In het volgende hoofdstuk zullen we dan ook zien dat besloten moest worden om de bevordering van Nederlandse particuliere investeringen in ontwikkelingslanden op een heel andere wijze aan te pakken.

¹⁸¹⁾ Kapteyn was tot 1963 afdelingshoofd op DES van BuZa, en daarna hoogleraar Recht der Internationale Organisaties aan de RU, Utrecht (Dierikx et al., red., 2003, p. 549).

overhoop.¹⁸² De knoop zou door het volgende kabinet moeten worden doorgehakt, maar dat zou pas lukken nadat bleek dat ook andere donorlanden liever een nationaal dan een multilateraal systeem wilden (ook dit komt dus in het volgende hoofdstuk terug).

Bij zijn bespreking van het voorgaande voorstel merkte Kapteyn ook nog op dat de staat zich niet zou moeten beperken tot ‘het aanbieden van een dekking tegen’ de genoemde niet commerciële risico’s, maar zelf eveneens diende te streven naar ‘een zekere vorm van samenwerking’ met de overheid van het ontwikkelingsland waarin geïnvesteerd wordt. Door met die overheid een overeenkomst te sluiten waarin bepaalde handelingen worden afgesproken of verboden, kan de Nederlandse staat de kans op zulke risico’s ‘verminderen’ en mogelijk ook regelingen treffen ‘tot verhaal van de schadeclaims.’¹⁸³ Uit een NAR-advies uit 1984 haal ik dat Nederland ‘sedert 1965’ met een dertigtal ontwikkelingslanden een (of twee) van de volgende drie soorten van zulke overeenkomsten sloot: ‘overeenkomsten inzake economische samenwerking, inclusief bepalingen inzake investeringsbescherming’; idem met alleen ‘economische samenwerking’ als doel; en andere die alleen ‘investeringsbescherming’ beoogden.¹⁸⁴

Hoeveel en welke van deze verdragen er tijdens de periode-Bot precies werden afgesloten is uit deze NAR-bron echter niet af te leiden. Ook in het tweede ING-boek is nog niet veel te vinden over concreet in deze periode afgesloten overeenkomsten die investeringsbescherming omvatten. Wel wordt er in een document van 1 november 1965, waarin onder andere het handelspolitieke overleg met ontwikkelingslanden wordt besproken, gemeld dat bij de daarvoor te maken regelingen ook werd ‘gedacht (...) aan overeenkomsten’ met bepalingen gericht op ‘investeringsbescherming, belastingfaciliteiten, octrooi- en merkenbescherming, scheep- en luchtvaart en de zekerstelling van transfer van kapitaal,¹⁸⁵ winsten en dividenden’ (Dierikx et al., red., 2003, p. 265). Maar de ‘onderhandelingen (...) over een overeenkomst inzake economische en technische samenwerking’ met Mexico – die volgens dit zelfde document op wens van dit land zouden beginnen, maar op dat moment nog ‘in voorbereiding’ waren (idem p. 264) –, zouden mogelijk wel meer omvatten dan alleen ‘economische’ samenwerking; blijkbaar betroffen deze besprekingen echter geen van de bovengenoemde bepalingen (die op de volgende bladzijde werden genoemd). En kennelijk zijn zij ook niet met succes afgerond, want Mexico ontbreekt in de voetnoten van het genoemde NAR advies. Over eenzelfde soort overeenkomsten worden in een ander document van een half jaar later (5 april 1966) wel bilaterale besprekingen aangekondigd die in dat jaar met vier Afrikaanse landen zouden plaatsvinden; ook bestond het ‘voornemen’ dit beleid ‘in volgende jaren voort te zetten, niet alleen in Afrika, doch ook in Azië en Latijns-Amerika’ (idem p. 354) – maar twee van de eerste vier landen die werden genoemd komen even-

¹⁸²) Een interne BEB-nota van 4-11-’65 vatte de voorgeschiedenis samen. Vermoedend dat Financiën na Bots verzoek aan Kapteyn hoopte dat EZ en BuZa nu ‘in een competentiestrijd verwikkeld’ zouden raken, stelde de schrijver van deze nota voor dat naast Vondeling en Bot ook Den Uyl de instellingswet voor het door EZ en de werkgevers gewenste nationale systeem zou (mede-)ondertekenen (Dierikx et al., red., 2003, p.267).

¹⁸³) Aldus Kapteyns begeleidende brief (Dierikx et al., red., 2003, p.375). Omdat niet geheel duidelijk is of hij hier iets nieuws opperde of (impliciet) inhaakte op al elders genomen initiatieven (die er inderdaad waren, zoals hierna zal blijken) citeer ik slechts enkele losse woorden uit zijn brief, die in elk geval suggereren dat hem hetzelfde voor ogen stond.

¹⁸⁴) NAR 1984, p.22. In de aansluitende alinea’s wordt nader verklaard wat met beide centrale begrippen wordt beoogd, namelijk: *economische samenwerking* mikt op ‘de ontwikkeling van wederzijdse betrekkingen’ tussen beide landen door het doen van ‘studie, voorbereiding en uitvoering van projecten van gemeenschappelijk belang, marketing van producten, samenwerking op technisch en technologisch gebied, en dergelijken.’ Bij *investeringsbescherming* regelt men ‘de behandeling van investeringen, recht op winsttransfer, compensatie bij nationalisatie, en arbitrage’ (idem). Volgens de voetnoten op dezelfde pagina waren er overeenkomsten met dertien landen waarin beide zaken waren geregeld, en dertien en zeven overeenkomsten met respectievelijk alleen economische samenwerking of investeringsbescherming. Maar met twee van de landen waren deze verdragen alleen nog maar geparafeerd, terwijl zeven andere verdragen nog niet in werking waren getreden (idem, de noten 1, 2 en 3). Hoewel dit geen uitputtende verdragsomschrijvingen waren, lijken de pure investeringsbeschermingsovereenkomsten eenzijdiger te zijn gericht op de belangen van de investerende ondernemingen dan de samenwerkings- en de gecombineerde overeenkomsten.

¹⁸⁵) Bedoeld is waarschijnlijk alleen de retourtransfer daarvan.

min voor in het NAR-lijstje van 1984.¹⁸⁶

Het ziet er dus naar uit dat tijdens de periode-Bot de idee om met bilaterale intergouvernementele overeenkomsten Nederlandse bedrijfsinvesteringen in ontwikkelingslanden te stimuleren en te faciliteren nog slechts in een pril stadium verkeerde. Of en in hoeverre Bot het zelf eens was met het in deze laatste documenten uiteengezette beleid van EZ is evenmin duidelijk – zijn reactie blijkt in elk geval uit niets in het tweede ING-boek, terwijl ook de Nota-Bot geen enkele passage wijdde aan dit soort verdragen.

Verder blijkt uit het genoemde NAR-advies dat er in 1984 ook nog een vierde faciliteit voor het in ontwikkelingslanden actieve bedrijfsleven was: een *fiscale regeling ter voorkoming van dubbele belasting*. Daarmee kon de ‘in een ontwikkelingsland ingehouden belasting op dividenden, rente en royalties binnen bepaalde grenzen in mindering worden gebracht op de in Nederland te betalen vennootschapsbelasting’ (NAR 1984, p. 23). Er staat bij dat deze correctie als ‘een uitzondering op de algemene regel’ gold, maar niet wanneer deze faciliteit werd ingesteld. Sedert de jaren vijftig van de vorige eeuw heeft Nederland echter wel vele bilaterale belastingverdragen afgesloten met afzonderlijke landen; met verscheidene landen gebeurde dit zelfs meer dan eens. Daarin is grosso modo hetzelfde geregeld, al of niet aangevuld met een aantal per land of verdrag variërende verdere faciliteiten.¹⁸⁷ Van de ontwikkelingslanden waarmee volgens de NAR vóór (of in) 1984 een investeringsverdrag was gesloten (al of niet gecombineerd met een verdrag van economische samenwerking), waren er acht die tevens een apart belastingverdrag met Nederland hadden; maar geen van deze laatste is in de periode-Bot tot stand gekomen, en maar één in de periode daarvoor (Egypte in 1957 – MinFin 2014, *passim*).¹⁸⁸ Investeerders in de overige ontwikkelingslanden konden, vanaf het moment dat de uitzonderingsregeling ter voorkoming van dubbele belasting werd ingevoerd, dus daarop terugvallen.

Overige internationale transacties en het overleg daarover

Ik zal mij in deze slotsectie beperken tot enkele van de overige onderwerpen die in of buiten Unctad aan de orde kwamen in het internationale overleg, voor zover de Nederlandse overheid daarin een rol speelde, of dit in de latere perioden zal gaan doen. Dit betreft allereerst de internationale scheepvaart. Daarna volgen enkele onderwerpen van niet-economische aard, in hoofdzaak kwesties met juridisch-politieke internationale componenten (zoals Nederlands participatie in de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens en zijn bijdragen aan de ontwikkeling van de Economische, Sociale en Culturele Rechten van de Mens, en de Permanente Soe-

¹⁸⁶⁾ De andere twee (Ivoorkust en Kameroen) komen overigens wel voor in een in 2012 door EZ gepubliceerd overzicht van landen waarmee verdragen voor ‘economische en technische samenwerking’ werden afgesloten. Die met deze twee landen werden beiden in 1965 ondertekend, waarna ze in 1966 in werking traden. En die bevatten ook bepalingen die ‘specifiek betrekking hebben op investeringen’ (aldus de zogeheten IBO-lijst van EZ-BEB).

¹⁸⁷⁾ Per 1 oktober 2014 waren er meer dan 250 van zulke belastingverdragen, met een kleiner aantal landen omdat er diverse waren waarmee het verdrag op een latere datum werd vernieuwd (MinFin 2014). Ze hebben Nederland inmiddels een slechte reputatie bezorgd: critici verwijten het *tax rulings* overeen te komen met multinationale ondernemingen die ‘agressieve belastingstrategieën’ van deze laatste mogelijk maken. In december 2014 riepen drie EU-lidstaten: Duitsland, Frankrijk en Italië, de Europese Commissie op om vóór eind 2015 met zodanig stringente voorstellen te komen dat aan zulke belastingontwijking, die ook ontwikkelingslanden grote verliezen aan belastinginkomsten berokkent, een eind wordt gemaakt; harmonisering van belastingwetgeving, die dit zou kunnen bewerkstelligen, werd echter in 2011 nog door de gezamenlijke EU-staten afgewezen (de Volkskrant 3 december 2014). Recenter is duidelijk geworden dat de EU en de OESO wel iets willen doen aan belastingontwijking door kapitaalbezitters, maar nog lang niet wat precies. Een begin daarmee is recent uit handen van staatssecretaris Menno Snel van Financiën in het kabinet-Rutte-3 gekomen.

¹⁸⁸⁾ Afgezien van drie eilanden van de Nederlandse Antillen (Aruba, Curaçao en Sint Maarten) waarmee in 1964 wel een vergelijkbare belastingregeling werd gesloten.

vereiniteit over Natuurlijke Hulpbronnen; ook het beleid tegenover de vluchtelingenproblematiek in het algemeen, en dat ten aanzien van het Apartheidsregime in Zuid-Afrika worden aangestipt).

Internationale zeescheepvaart

Bij dit onderwerp gaat het eveneens om internationale activiteiten van Nederlandse bedrijven die van belang zijn voor ontwikkelingslanden, zij het dat slechts een deel van deze activiteiten zich afspeelt binnen het rechtsgebied van deze landen, namelijk: daar waar Nederlandse schepen aanmeren om goederen en passagiers te ontschepen, of ze in te schepen. Hier zullen we het uitsluitend over het vrachtverkeer per schip hebben, het onderwerp dat in 1964 op de Unctad-agenda kwam omdat ontwikkelingslanden zich op dit terrein in een uitzonderlijk afhankelijke positie bevonden: als leveranciers van bijna twee derde van de per schip vervoerde vracht, bezaten zij in die jaren namelijk slechts ruim zeven procent van de koopvaardischepen die deze vracht vervoerden.¹⁸⁹ Deze bezitsverhoudingen in de vrachtscheepvaart brachten historisch eenzelfde Centrum-Periferie-structuur voort als die we hierboven bij het internationale geldstelsel zagen, en die ook van de internationale handelsstromen bekend is: frequente, en goed geoutilleerde onderlinge scheepdiensten tussen ontwikkelde landen, minder frequente, en meer op de behoeften van de ontwikkelde importerende landen dan op die van de exporterende ontwikkelingslanden afgestemde diensten tussen rijke en arme landen, en slechte verbindingen en gebrekkige dienstverlening tussen ontwikkelingslanden onderling.

Het was vooral met hun export van grondstoffen dat ontwikkelingslanden belangrijke aanbieders van zeevracht waren, maar zij moesten in de jaren zestig het grootste deel daarvan vervoerd zien te krijgen op schepen van rederijen uit een beperkt aantal ontwikkelde landen, de traditionele maritieme mogendheden (waaronder naast het VK en de Scandinavische landen ook Nederland). De voornaamste grieven van de (exporterende) ontwikkelingslanden betroffen de door ontwikkelde rederijen gedicteerde vrachtprijzen en andere vervoerscondities, die voor een groot gedeelte werden opgelegd in zogenaamde '*Liner Conferences*', kartels van rederijen die de lijnvaart op de voor deze landen belangrijke routes beheersten.

Tijdens de eerste conferentie van Unctad had de G77 daarvoor een bijzonder beginsel voorgesteld waarin zij alle landen opriep hen onder andere te helpen bij het opbouwen van eigen vlooten in de koopvaardij. Hoewel Nederland zich bij dit beginsel slechts had onthouden van stemmen, terwijl andere westelijke landen tegenstemden, tekende het wel aan van mening te zijn dat 'any further study on shipping should be carried out through' de IMCO van de VN (MinEZ 1964 p. 286). De Nota-Bot rekende dit scheepvaartvraagstuk blijkbaar niet tot de terreinen waarop het wereldeconomisch bestel aanpassing behoefde – het wordt althans niet genoemd bij de sectoren waar zulke aanpassingen 'het internationale economische en sociale beeld een nieuw gezicht' zullen (moeten) geven.¹⁹⁰ Terwijl de genoemde Liner Conferences praktijken vormden waar oli-

¹⁸⁹) Dit percentage omvat dus niet de schepen die weliswaar in een ontwikkelingsland waren geregistreerd, maar het eigendom waren van een in het buitenland wonende eigenaar of een daar gevestigde rechtspersoon. Deze landen, waar naast nationale ook buitenlandse schepen konden worden geregistreerd, de zgn. 'vrije' of 'goedkope vlag'-landen (onder andere Panama, Liberia en de Bahama's), hadden met de bij hen geregistreerde schepen een tweemaal zo groot aandeel in de vervoerscapaciteit overzee (17 procent). Deze percentages zijn gebaseerd op Unctad-gegevens aangehaald door Gosovic, die er in dezelfde voetnoot op wees dat het tussen 1959 en 1967 oplopende aandeel van ontwikkelingslanden in het totaal van de zeevracht – dat van 61 naar 63 procent ging – sterk contrasteerde met het dalende aandeel van deze landen van de in hun havens ontscheepte vracht – dat van 23 naar 19 procent ging. Het hierboven in de tekst genoemde percentage van het aandeel van de overige ontwikkelingslanden in het totale eigendom van de betreffende vlooten (7,4 procent) betrof 1968; in dit jaar was het eigendom van de ontwikkelde markteconomieën 60 procent van dit totaal, terwijl de communistische staten in Oost-Europa en de Zuid-Europese landen respectievelijk 8 en 7 procent van de totale vloot-capaciteit in bezit hadden (Gosovic 1972, p.138, noot 2).

¹⁹⁰) Die sectoren worden opgesomd in het slot van de alinea die een van de vier stellingen presenteert waarmee het probleemstellende eerste hoofdstuk van de Nota-Bot opent, namelijk de stelling die is voorzien van de tus-

gopolistische prijsstelling strijk en zet was, sprak de nota verderop toch een algemene voorkeur uit voor het 'intact laten [van] het internationale handels- en prijsmechanisme' (MinBuza 1966b, p. 74).

Het was dan ook een eerste prioriteit van de G77 om bij de eerste zitting van de (permanent binnen Unctad ingestelde) Scheepvaartcommissie (in Genève, november 1965) het Unctad-secretariaat te vragen 'een schema op te stellen voor een studie over vrachttarieven', die dan tijdens een in juli 1966 geplande speciale zitting van de commissie kon worden besproken (aldus het BuZa-Jaarboek 1965-'66: MinBuza 1966e, p. 327). Die speciale zitting is echter later blijkbaar afgeblazen, want bij de tweede zitting van de commissie (die pas in februari-maart 1967 werd gehouden, zo meldt het volgende Jaarboek) bleek dat dit onderzoek 'pas kort geleden is aangevangen' (idem 1967a, p. 338). Stellend dat de waarde van dit onderzoek 'voor een belangrijk deel zal afhangen van de bereidheid van de scheepvaartmaatschappijen de noodzakelijke gegevens te verstrekken', vond de auteur van dit jaarboek het 'begrijpelijk dat zulks niet steeds een vanzelfsprekende zaak is', omdat 'de concurrentiepositie van [deze] maatschappijen hierbij in het geding kan zijn.' Inderdaad, en wat heeft dan de voorrang?

Ook bij andere onderwerpen uit het werkprogramma van deze commissie dat tijdens haar eerste zitting werd vastgesteld – het betrof in hoofdzaak verzoeken om verdere studie – bleek tijdens de tweede zitting enige vertraging te zijn ontstaan – ook als er geen meningsverschil over de kwestie zelf was (zoals over 'de noodzaak van havenverbetering in de ontwikkelingslanden' (idem). Eén onderwerp had tijdens deze tweede zitting echter wel reeds tot resultaat geleid, namelijk: een resolutie waarin de regeringen van ontwikkelingslanden in overweging werd gegeven 'de oprichting van verladersorganisaties en overlegorganen – tussen de verladers en de conferences – te bevorderen.' En 'de regeringen van de ontwikkelde landen, alsmede het bedrijfsleven en de handel in die landen' werden verzocht 'hun kennis en ervaring ter beschikking te stellen' (idem p. 339). Of in deze resoluties ook werd aangedrongen de concurrentiepositie van eigen bedrijven en handel in voorkomende gevallen wat minder scherp in het oog te houden, werd er niet bij vermeld – en evenmin of Nederland deze resolutie ondersteunde. Maar bij het laatste onderwerp: onder welke omstandigheden het voor ontwikkelingslanden economisch verstandig is om een eigen koopvaardijvloot op te bouwen of uit te breiden, toonde de Nederlandse delegatie wél belangstelling: 'aan een grondige bestudering van deze materie' was 'ook naar Nederlandse opvatting behoefte' (idem).

Kortom: bij het in de periode-Bot plaatsvindende overleg in de Unctad Commissie voor de Scheepvaart toonde ons land zich wel een geïnteresseerde participant. Maar eigen beleidsdaden – afgezien van de bereidheid deel te nemen aan de voornamelijk studerende activiteiten van die commissie, en mogelijk ook het bieden van technische hulp bij de verbetering van havenfaciliteiten in de Derde Wereld – heb ik niet aangetroffen. Hoewel er geen aanwijzingen zijn dat de kabinetten-Cals en Zijlstra op dit terrein iets anders volgden dan het eigenbelang als maritiem land, waren er ook nog geen voorstellen van de zijde van de G-77 waarop een concreet antwoord werd gevraagd – anders dan de vage oproep tot samenwerking. Dat zou in de volgende regeerperiodes echter veranderen.

Politiek-juridische kwesties

Naast Bots initiatief voor het doen opstellen van een Handvest voor Ontwikkeling(ssamenwerking) dat we reeds hierboven bespraken (zie pag. 137) waren er in deze periode ook nog enkele andere internationale onderwerpen waarin Nederland stellingnam bij kwesties die raakten aan

senkop waarin wordt geponeerd dat 'de ontwikkeling der achtergebleven landen ook een aanpassing van het wereldeconomisch bestel vereist' (MinBuza 1966b, respectievelijk p.12 en 11). Deze omissie impliceert overigens niet dat de scheepvaartsector volledig ontbreekt in deze nota; een tienregelige samenvatting van de taken van de Scheepvaartcommissie aan het slot van de bijlage over Unctad (idem p.149) kon er wel af.

belangen van ontwikkelingslanden. Voor het eerst lid van de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens in de eerste helft van de jaren zestig, werkte het in 1965 en '66 bij voorbeeld mee aan de ontwikkeling van toezichtsmechanismen bij de toepassing van bestaande normen, zoals de opstelling van artikelen over individueel klachtrecht die zouden worden opgenomen in het Verdrag over de Eliminatie van Raciale Discriminatie en in dat over Burgerlijke en Politieke Rechten (Baehr & Castermans-Holleman 1990, p.26). Toen dit laatste verdrag in december 1966 in de AV-VN de eindstreep haalde, werd – eveneens met algemene stemmen – ook een tweede mensenrechtenverdrag door de AV-VN aanvaard: dat inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten van de Mens. Met dit tweede verdrag kwam niet alleen de verbreding van individuele rechten tot stand, zoals het recht op een behoorlijke levensstandaard (met daarbij inbegrepen toereikende voeding, kleding en huisvesting) en op verbeterende levensomstandigheden, maar werd ook het beginsel van de permanente soevereiniteit over natuurlijke hulpbronnen een plaats gegeven in het recht van staten en volken op zelfbeschikking; in 1962 werden er in een speciale verklaring van de VN de grondslagen voor gelegd (Schrijver 1980, p.501-502). Dit beginsel zou in de komende jaren in toenemende mate, ondanks de regelmatig terugkerende controverses erover, ‘de overgang [markeren] van recht waarin de bescherming van particulier eigendom centraal staat, naar recht dat ook rekening houdt met de noden en behoeften van ontwikkelingslanden’ (idem p. 503).

Nederlands houding ten opzichte van enkele specifiek politieke gevallen was echter minder ambitieus, en soms zelfs uitgesproken behoudend passief. Wel positief, maar rijkelijk laat, was het met zijn steun aan het werk van de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen van de VN, dat vanaf 1 januari 1967 niet meer uitsluitend op Europese vluchtelingen gericht zou zijn (MinBuza 1966c, p. 9). Maar de in dezelfde MvT vermelde mededeling dat in het beleid ten aanzien van de Portugese koloniën ‘geen wijziging is gekomen’ was storend terughoudend.¹⁹¹ Ver-gelijkbaar afhoudend en welwillend was door de jaren heen ook Nederlands opstelling tegenover het apartheidsregime in Zuid-Afrika. Het bevestigde de kritiek van De Goede die opmerkte, dat zolang Luns minister van BuZa was, Nederland ‘zich slechts anti-koloniaal opstelde wanneer een andere, meer behoudende, stellingname onmogelijk was’ (Goede 1996, p.238). Latere meerderheden in het parlement zouden pas in de komende jaren op dit onderwerp een meer kritisch regeringsbeleid opleveren.

3.4 Bot en de aanpak van de kabinetten-Cals en Zijlstra

Mr. Theo Bot ving zijn ministerschap (z.p.) in 1965 aan onder de pijnlijke last van zijn mislukte missie voor een nieuwe omroepwet als bewindsman voor OK & W in het kabinet-Marijnen, een mislukking die ook de ondergang van dit kabinet betekende. En ook zijn toetreding tot de door formateur Cals in korte tijd bijeengeharkte ministersploeg ging met een bijna-struikeling ge-paard. Het bracht Maas tot een niet bij Bots aspiraties passende verguizing, al was diens politieke geloofwaardigheid wel wat geschaad. Bot verdiende echter meer waardering voor zijn eerder bestuurlijke dan politieke drijfveren, en ook zijn ‘vechtersaard’ was veel groter dan Maas onderkende – dat hij ‘van nature’ geneigd zou zijn geweest compromissen ‘te zoeken’ (Maas 1986, p. 29) kan waar zijn geweest, maar vasthoudend was hij wel. Dit commentaar van Maas is dan ook

¹⁹¹⁾ Men moet terugbladeren naar de MvT voor 1965 om te kunnen lezen wat dit beleid dan wel was: zijn ‘medewerking aan verantwoorde en constructieve voorstellen’ blijven baseren op in het VN-Handvest verankerde beginselen (MinBuza 1964, no. 2, p.3). Dit in samenhang met het zonder commentaar in de MvT voor 1967 weergegeven citaat van het Portugese standpunt (dat het ‘zijn overzese gebiedsdelen in Afrika als integrerende delen van een eenheidsrijk’ beschouwde – MinBuza 1966c, p.9) suggereert het ontbreken van enige neiging om deze NAVO-bondgenoot af te vallen.

slecht te rijmen met de taatheid die Bot tentoonspreidde tijdens zijn tien maanden du-rende strijd voor het herstel van zijn bevoegdheden, nadat het regeerakkoord van de drie sa-menwerkende partijen daar zo'n stevig fundament voor leek te hebben gelegd – een begin dat Maas noch Malcontent & Nekkers (in hun inleiding, 1999, p.28) schijnen te hebben opgemerkt. Bots streven leek ten slotte in de ministerraad van 4 februari 1966 niet met een echte over-winning te kunnen worden bekroond, al wist hij in de praktijk van het interministeriële overleg en de werkverdeling met Luns binnen BuZa er nog heel wat van te maken.¹⁹²

In de slotparagraaf van dit hoofdstuk over de periode-Bot zal ik deze en de andere bevindingen uit de drie voorgaande paragrafen over Bots optreden ten tijde van de twee kabinetten Cals en Zijlstra samenvatten en analyseren aan de hand van de in hoofdstuk 1 gestelde onder-zoeksvragen, in vijf categorieën. Deze analyse moet een onderbouwing opleveren van het ant-woord op de hoofdvraag van deze studie: of en in hoeverre Bot en deze successieve kabinetten er in slaagden van dit ministerschap voor de ontwikkelingshulp van de overheid, een serieuze zaak te maken, in die zin dat werd bijgedragen aan de verbetering van het lot van de armste mensen in ontwikkelingslanden.

1. Probleemdefinitie en motivering: De eerste subvraag: of het ontwikkelingsvraagstuk werd gezien als een politiek belangrijk onderwerp van regeringsaandacht, kan voor het kabinet-Cals bevestigend worden beantwoord. Minister-president Cals gebruikte althans in zijn regeringsverklaring bijna identieke bewoordingen toen hij van dit vraagstuk zei, dat het 'bijzondere aandacht opeist' (Tweede Kamer 1965, p. 1309). Met even verderop de uitspraak die reeds in de inleiding van dit hoofdstuk werd geciteerd: dat de benoeming van een minister z.p. voor deze kwestie 'mede het belang tot uitdrukking' bracht 'dat de regering aan de Nederlandse ontwikkelingshulp hecht.' En die minister had niet alleen 'een bijzondere stimulerende en coördinerende taak' ge-kregen 'ter bevordering van een krachtig en samenhangend hulpverleningsbeleid,' maar zou 'voor dit beleid (ook) de verantwoordelijkheid tegenover de Staten-Generaal' dragen (idem p. 1310). Er zaten in deze zinsneden wel elementen die staatsrechtelijk vragen oproepen, zoals ook de positie van deze minister en de bevoegdheden die hem uiteindelijk werden gegund door de ministerraad te wensen overlieten. Maar de uitspraken van Cals maakten wel duidelijk dat deze kwestie door deze regering als een politiek belangrijk onderwerp werd opgevat.

Was het wellicht ook 'het belangrijkste onderwerp' voor deze regering, zoals dezelfde sub-vraag verder doorvraagt? Volgens de Nota-Bot was dit niet het geval. Er staat in het begin van hoofdstuk II in deze nota bij voorbeeld wel iets over de doelstellingen van het Nederlandse buitenlandse beleid: naast 'het bevorderen van goede betrekkingen met het buitenland' omvatte dit ook 'het voorkomen en beperken van internationale conflicten.' Tot dit doel 'levert het vermindern van het welvaartsverschil tussen meer en minder ontwikkelde landen' weliswaar 'een bijdrage' – waarna de volgende zin zelfs zegt dat 'in dit licht het geven van ontwikkelingshulp dan ook moet worden gezien als een wezenlijk onderdeel van de Nederlandse buitenlandse politiek.' Maar als de nota iets verderop op dezelfde bladzijde benadrukt, dat 'naar de mening van de regering hulpverlening dus een essentieel element van het internationale beleid is', zijn dit toch niet meer dan variaties op hetzelfde thema, ook als een enkele daarvan wel met enige versterking het reeds in de regeringsverklaring aangetroffen belang van het ontwikkelingsvraagstuk, onderkent (MinBuza 1966b, p. 22). Een hogere prioriteit dan dit ben ik echter in geen enkele andere uiting van dit kabinet tegengekomen.

Van de probleemdefinitie die de visie van dit kabinet op dit vraagstuk kenmerkt heb ik in paragraaf 3.2 al gezegd dat die weliswaar breed was en zeer goed aangaf dat het daarbij niet alleen gaat om het helpen oplossen van problemen in en van ontwikkelingslanden, maar ook om 'een aanpassing van het wereldeconomisch bestel.' De Nota-Bot illustreert dit laatste op diverse plaatsen nader met beschouwingen over de veranderingen die arme landen verlangen in de in-

¹⁹²⁾ Wat misschien nog wel een pietsie meer voorstelde dan wat Engels Bot toebedeelde in zijn zogenoemde 'zelfstandigheidsvariant' van het ministerschap z.p. in de drie varianten die hij onderscheidde (Engels 1987, respectievelijk p. 99 en 82). Ik zal dit verder beargumenteren bij de tweede set van onderzoeksvragen hieronder.

ternationale handel en de monetaire politiek; ook in de bijstand die zij naast de hulpverlening vragen van particuliere investeringen en in een adequate financiering van hun tekorten op de betalingsbalans komt dit tot uitdrukking, zoals ook een meer op hun problemen afgestemd industrialisatie-, landbouw- en wetenschapsbeleid van de ontwikkelde landen van groot belang werd genoemd. De globale beleidsvisie van de regering-Cals kan dus, voor zover die uit de Nota-Bot blijkt, wel worden getypeerd als veelomvattend en adequaat samenhangend. Maar zij was tegelijkertijd ook beperkt.

De twee punten waaruit dit laatste bleek zijn in dezelfde paragraaf aangestipt: dat er slechts het begin van een historisch besef in tot uiting kwam, en dat er zo goed als geheel voorbij werd gegaan aan de binnenlandse ongelijkheidsproblematiek in ontwikkelingslanden. Vooral dit laatste was een ernstig gebrek. Zonder adequate aandacht voor deze binnenlandse dimensie kan het wezenlijke emancipatieprobleem van en in die landen niet goed worden onderkend. Niet alleen wordt dan de positie van de meest kwetsbare en ontrechte bevolkingsgroepen in de wereld niet voldoende centraal gesteld, waardoor men het risico loopt beleid te steunen dat de behoeften van deze mensen verwaarloost of zelfs schade toebrengt; het dan bevorderde beleid onderschat ook een groot deel van het potentieel aan eigen kracht dat in elke samenleving bestaat.

In de stukken en de andere uitingen van dit kabinet en zijn ontwikkelingsminister zijn geen aanwijzingen gevonden van het besef dat ook met deze aspecten van het ontwikkelingsvraagstuk werd rekening gehouden.

2. *Bewindspersoon en bevoegdheden*: Minister-president Cals en ontwikkelingsminister Bot uiteten zich in de citaten genoemd in de voorgaande sectie menigmaal namens de gehele regering, maar er is geen ruimte voor de veronderstelling dat hun beleidsopvattingen ten aanzien van het ontwikkelingsvraagstuk in dezelfde mate medebepalend waren voor het beleid van de andere bewindslieden in dit kabinet – en ook bij Cals zwakte de neiging om het ontwikkelingsprobleem belangrijk te vinden af met het toenemen van de moeilijkheden in zijn coalitie.

Dit neemt echter niet weg dat er wel ministers en departementen waren die op hun eigen bevoegdheidsterreinen graag deelnamen aan de hulpverlening aan ontwikkelingslanden. Tot op zekere hoogte lieten die zich daarbij ook wel leiden door wat in hun ogen nodig was in de zuidelijke helft van de wereld. Maar zodra dit laatste belang dreigde te botsen met dat van hun eigen beleidsterrein, hielden zij Bot stevig op afstand en waren zij niet bereid hem of zijn ambtenaren zodanig toegang en medewerking te verlenen bij de nationale en internationale besluitvorming op die terreinen, dat hun eigen beleidsprioriteiten zelfs maar enigszins werden achtergesteld bij die van ontwikkelingslanden. Deze tegenwind werd door de verslechterende staatsfinanciën al vanaf het najaar van 1965 guurder voor Bot.

Dit waren factoren die meespeelden in het opzienbarende uitkleden van het deel van het regeerakkoord dat Bots in het vooruitzicht gestelde bevoegdheden betrof, dat Cals vlak voor de start van zijn kabinet in het constituerende beraad van zijn ministersploeg zag beginnen. Dit sloopwerk werd daarna in verschillende vergaderingen van de ministerraad voortgezet en voorlopig afgerond, of begraven, in februari 1966 met een niet aan het parlement medegedeelde besluitvorming.¹⁹³ Naast deze onduidelijke uitkomst hebben ook mijn analyses van Bots invloed op

¹⁹³) Het meest opzienbarend was natuurlijk dat twee van de drie fractieleiders van KVP, PvdA en ARP die zelf het regeerakkoord hadden uitonderhandeld (Schmelzer, Vondeling en Smallenbroek), bij deze uitkleedoperatie een rol speelden. Bij Smallenbroek (kandidaatminister van BiZa) schijnt dit een voornamelijk passieve rol te zijn geweest – voor zover dit althans kan worden afgeleid uit het waarschijnlijk beperkte notulenfragment van alleen de eerste dag van het constituerende beraad (Dierikx et al., red., 2003, p.190-191). Maar Vondeling was wel actief in de kritiek op het akkoord, al was dit dan op dat moment slechts door zijn instemming met de interventies van Biesheuvel, die toen het voortouw nam – wat hij opnieuw deed in de ministerraad van 7 januari 1966 (idem p. 301). Den Uyl (van EZ, net als Vondeling voor het eerst in het ministersambt) werd blijkaar pas door zijn departement gealarmeerd nadat Bot op 1 december 1965 in de Tweede Kamer te ver leek te zijn gegaan; maar op 7 januari verdedigde Den Uyl zijn fort meermaals fanatiek (idem p. 301, 302, 304 en 305), terwijl Smallenbroek er opnieuw het zwijgen toe schijnt te hebben gedaan. Voor verdere details, zie paragraaf

de verschillende onderdelen van het hulpbeleid van de vakdepartementen buiten BuZa geen positievere indruk opgeleverd dan dat er slechts één meningsverschil in de ministerraad moest worden beslecht, en door Bot werd verloren (details volgen in de vierde en de vijfde vragenset). Maar wat de structurele aspecten van het ontwikkelingsvraagstuk betreft en het internationale overleg daarover, kan uit mijn antwoorden in de vorige sectie slechts worden opgemaakt, dat de aan Bot gegunde vinger in de pap kennelijk weinig tot niets voorstelde.

Het korte antwoord op het merendeel van de subvragen in de huidige set luidt dan ook:

- het ontwikkelingsvraagstuk was geen speciale missie van het kabinet-Cals als geheel (en ook niet van het interim-kabinet-Zijlstra);
- er was wel een speciale minister benoemd voor dit beleidsonderdeel, maar die had geen eerste verantwoordelijkheid voor *alle* zaken die dit terrein betroffen, met één (formeel kleine, maar financieel vrij grote) uitzondering voor de hulpverlening die op de begroting van BuZa stond;¹⁹⁴
- en dat deze minister z.p. dus niet was voorzien van adequate bevoegdheden volgt al uit het voorgaande antwoord.

Er zijn echter ook andere oordelen geveld over Bot en zijn bevoegdheden in deze qua duur beperkte periode, zowel destijds, als in recentere jaren. Een korte analyse daarvan levert nadere gegevens op die het bovenstaande oordeel nuttig aanvullen.

Tegen het einde van de periode werd er teruggeblikt door twee van de meest betrokkenen bij dit beleid. DGIS, Jan Meijer, schreef op 10 november 1966 (dus vier weken nadat het kabinet-Cals was gevallen) een soort van evaluatie aan, en op verzoek van, de DG van het ministerie, Van Boetzelaer (zie Dierikx et al., red., 2003, p. 466-469). Meijer zou waarschijnlijk weinig moeite hebben gehad met bovenstaande conclusies. Maar ik vind zijn betoog te negatief: het lijkt zelfs een gerichte poging tot minimalisering van de constructie-Bot.¹⁹⁵

Bot zelf deed drie maanden later (op 14 februari 1967, dus zonder dat hij de uitslag van de vervroegde verkiezingen van 15 februari al kende) zo ongeveer het tegenovergestelde van Meijer. Reëel kan Bots beeld van deze periode dus evenmin worden genoemd.¹⁹⁶

3.1 en mijn beredeneerde speculatie over de mogelijke afloop van het gevecht op 4 februari 1966 in noot 18.

¹⁹⁴⁾ 'Formeel klein' omdat Bots de facto verantwoordelijkheid beruiste op een continuering van Luns' werkspraak met zijn voorganger, staatssecretaris Diepenhorst, en 'financieel vrij groot' omdat het BuZa-aandeel in het totaal van de overheidshulp in 1965 55 procent bedroeg (voor beide aspecten zie p. 95-96).

¹⁹⁵⁾ De regeringsverklaring van Cals had volgens Meijer weliswaar de suggestie van een volwaardig ministerschap gewekt, dat verantwoordelijk zou zijn voor het geheel van dit voor het kabinet belangrijke beleidsonderdeel. Maar deze suggestie werd volgens hem 'uitgehouden' doordat deze bewindsman 'geen eigen departement of ambtelijke staf had' en 'geen bevoegdheden had ten aanzien van het beleid of de besteding der afzonderlijke begrotingsposten.' Dit was echter een bewering die Meijer in de rest van zijn memorandum weliswaar nog minstens driemaal in min of gelijke bewoordingen herhaalde, maar die hij reeds in de volgenderegels zodanig nuanceerde dat, letterlijk gelezen, zijn uitspraken duidelijk vals waren. Ook zijn stelling dat deze minister z.p. 'feitelijk fungeerde als staatssecretaris van' BuZa was er als typering helemaal naast, zoals ook zijn mening dat 'het niet veel zou uitmaken' als men in een nieuw kabinet weer naar een staatssecretariaat terugkeert, vele aspecten buiten beschouwing liet (Dierikx et al., red., 2003, p.467-468). Dit waren opinies die, als men ze wil verklaren, een blik in de ziel van deze man zouden vereisen, en dat laat ik na (voor aanknopingspunten, zie echter Dierikx, 2008, passim).

¹⁹⁶⁾ Bot deed dat in een nota die hij op de genoemde datum schreef aan interim-premier J.Zijlstra (Dierikx et al., red., 2003, p. 490-498). Daarin pompte hij zijn benoeming in 1965 op tot een 'logisch sluitstuk van een in de afgelopen jaren alom gerijpt inzicht in de omvang en betekenis van deze staatstaak,' een overtuiging die er toe had geleid 'dat de taak een evenwichtig samenhangend Nederlands hulpbeleid op te bouwen – als gelijkwaardig en integraal onderdeel van het totale kabinetsbeleid – aan een minister werd toevertrouwd' bij wie 'de primaire verantwoordelijkheid' moest liggen voor het geheel 'en de onderdelen ervan.' En dat de vakministeries buiten BuZa 'daartoe hun kennis en ervaring in dienst en ter beschikking van' deze minister z.p. moesten stellen, werd door Bot afgeschilderd als iets dat 'in de afgelopen periode als zodanig door niemand [werd] betwist' (idem p. 490 -491). Een gotspe is ook hoe Bot de samenwerking met deze vakdepartementen schromelijk overdrijft als iets dat 'in verschillende gevallen tot wederzijds volledige tevredenheid heeft gewerkt' (idem p. 492), en dat hij de wrijvingen met EZ en Financiën minimaliseert als 'enkele strubbelingen en spanningen' ten

Ondanks de grote verschillen in teneur waren beiden echter wel overtuigd van de noodzaak van betere, zelfs ‘bindende’, en in elk geval ‘duidelijke’ preconstituerende afspraken bij de komende kabinetsformatie (idem respectievelijk p. 468 en 491); al verzuimden zij beiden de vraag de vraag te beantwoorden hoe voorkomen zou kunnen worden dat wat Bot al vanaf het constituerende beraad van het kabinet-Cals overkwam, namelijk dat de betreffende vakministers, sommigen geprest door hun ambtelijke achterbannen, zich volledig onttrokken aan wat reeds in het eerdere formatie-akkoord van de drie partijen was vastgelegd!

Meijer valselijk negatief en Bot verhullend positief, ligt de waarheid dan ergens het midden? Ja, maar dan iets meer naar het positieve, want ook Maas’ latere, enigszins sardonische, commentaar dat Bot met een ‘vederlichte ministerspost’ genoeg had genomen (Maas, 1986, p. 36), is te negatief, zeker wat betreft het uiteindelijke beeld. Het was immers, mede dankzij Bots niet aflatende ijveren, dat de z.p.-constructie tegen het einde van de interim-periode-Zijlstra een geheel was geworden dat volgens Engels ‘voortbouwde’ op wat hij onderscheidt als de zwaarste variant van de eerder voorgekomen ministerschappen z.p.: de ‘*zelfstandigheidsvariant*’ (Engels 1987, p. 99).¹⁹⁷ Volgens de auteur hield deze variant voor Bot een ‘zelfstandige individuele verantwoordelijkheid’ in, met ‘*formeel* en in beginsel ook *feitelijk* een volstrekt gelijkwaardige positie’ ten opzichte van zijn collega-ministers (idem p. 99).

‘Maar ook niet meer dan dat’, zo vervolgt Engels – wat wel strijdig is met het woord ‘voortbouwen’ dat hij hierboven gebruikte. Want ‘voor werkelijke coördinerende bevoegdheden (...) was uiteraard geen plaats’ in de geldende staatsrechtelijke verhoudingen. Dit laatste is gedeeltelijk wel waar – maar Engels maakt van een onmiskenbaar complicerende *moelijkheid* een principiële *onmogelijkheid*, en dat onderschat wat er in de periode-Bot wel mogelijk bleek.

Kijken we eerst naar de omschrijvingen die Engels zelf geeft in wat hij aanziet voor de uiteindelijk ‘vastgestelde competentieregeling met Financiën en Economische Zaken.’ Deze ‘regeling’ bevatte weliswaar in hoge mate ‘slechts taak-afbakende en conflict-regulerende elementen.’ Maar dit waren wel ‘*mede*-bevoegdheden en *gezamenlijke* verantwoordelijkheden’ (idem p. 99; cursiveringen toegevoegd). Werd Bot daardoor ‘feitelijk’ toch niet méér dan ‘een papieren coördinator’, in tegenstelling tot wat Engels concludeert?

Bovendien was deze regeling slechts een deel van het verhaal. Bot was immers niet alleen de algemene (maar ongetwijfeld matig geëquipeerde) coördinator van dit beleidsonderdeel. Hem was, zoals de regeringsverklaring had vervolgd, ook een ‘bijzondere stimulerende taak’ toebedeeld ‘ter bevordering van een krachtig en samenhangend’ beleid.¹⁹⁸ En dat was een taak waarvoor hem (anders dan andere ministers, maar wel enigszins zoals de minister-president!) ten aanzien van de ‘omvang, kwaliteit en eenheid van het totale kabinetsbeleid’ inzake de ontwikkelingslanden een meer algemene verantwoordelijkheid tegenover het parlement werd toevertrouwd. En, ook niet onbelangrijk, dit waren dimensies van dit ministerschap z.p. die niet op een later moment zijn herroepen, en die in hun geheel ook de hoedanigheid waren waarin het parlement Bot tegemoet trad. En in die hoedanigheid ook eisen aan hem stelde.¹⁹⁹

gevolge van ‘een zekere onduidelijkheid in ons staatsrecht’ ten aanzien van de minister z.p., ‘waaraan men op de betrokken departementen nog moest “wennen”’ (idem p. 491). En het gebrek aan toegang tot het koninkrijksbeleid verborg Bot in wollig taalgebruik, zoals pas verderop bleek waar hij ‘een betrokkenheid’ bij dit beleid aanbeval (respectievelijk p. 493 en 496).

¹⁹⁷⁾ De zwakkere vormen betroffen de ‘*ondergeschiktheidsvariant*’, waarbij de met de leiding van het departement belaste minister verantwoordelijk blijft voor de taken van de minister z.p., en de ‘*nevengeschiktheidsvariant*’ waarbij zij gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor het geheel (Engels 1987, p. 82).

¹⁹⁸⁾ Het woord ‘bijzondere’ heb ik nu alleen bij deze taak geciteerd, maar het sloeg ook op de coördinerende taak. Overigens werd de regeringsverklaring op deze punten ook bevestigd, zo niet bekrachtigd, door wat ik in de voorgaande vragenstel aanhaalde uit de Nota-Bot van ruim een jaar later.

¹⁹⁹⁾ Niet voor niets beriep Bot zich in de hierboven genoemde nota aan Zijlstra herhaaldelijk op deze speciale en meeromvattende opdrachten die voortvloeiden uit wat volgens hem werd opgevat als een ‘staatstaak’ waarover het kabinet het als geheel eens zou zijn geweest (Dierikx et al., red., 2003, p.490-497, passim). De momenten waarop het parlement, de Raad van State en de NAR hem op een of meer punten bijvielen of iets van hem vroegen, noemt Bot eveneens (idem p. 492-493 en p.497). Alleen de hierboven gemaakte vergelijking met de rol

Dit alles in aanmerking genomen was Bot dus niet alleen mede-uitvoerder van de hierboven gecursiveerde delen van de door Engels vastgestelde ‘competentieregeling’ met Financiën en EZ, maar ook van de via een werkafspraken met Luns aan de minister z.p. gedelegeerde bestedingsverantwoordelijkheid van meer dan de helft van het totale hulpbedrag. Deze laatste mag dan ook best worden opgevat als Bots de facto primaire verantwoordelijkheid voor die posten, terwijl ook zijn indirecte, via de CCOS lopende – maar wel onder zijn leiding staande – medeverantwoordelijkheid voor de uitvoering van de hulpposten op andere departementsbegrotingen niet mag worden onderschat.²⁰⁰

Maar er is ook nog iets anders dat in de politiek de invloed van een bewindsman medebe- paalt. Bij Bot was dit het toenemende belang van het ontwikkelingsvraagstuk in de internationale politiek en de ‘frisse populariteit’ waarin zijn beleidsterrein zich kon verheugen bij het Nederlandse volk, aldus Bots interviewers in 1983. Ondanks de gure wind over de overheidsfinanciën was het in die jaren niet moeilijk om als eerste Nederlandse minister voor deze publieke zaak aanzien te verwerven. Zoals Bot zelf zei in dit interview: ‘Je werd bijna door het parlement opgeduwd om nog meer geld te besteden dan je al deed’ – en ook méér dan je in werkelijkheid deed, zoals we zagen bij het EOF en het WIF! ‘Je deed eigenlijk nooit genoeg,’ zo ervoer Bot (Dijksman & Jansen van Galen 1983, p.21). Wellicht maakten Bots soms wat apolitieke trekken hem zelfs bij uitstek geschikt om als uitvoerder op te treden van de in brede lagen van de bevolking opkomende pro-ontwikkeling stemming. En het was stellig ook aan Bots persoonlijke inzet toe te schrijven dat deze ministerspost flink aan gewicht toenam. Niet voor niets, handhaafden de twee overgebleven partijen hem in deze functie tijdens de interim periode-Zijlstra na november 1966. ‘Vriend en vijand waren het erover eens,’ zoals ik ook uit persoonlijke herinnering kan bevestigen, ‘dat Bot zijn nieuwe taak met verve’ had aangevat (Engels 1987, p.98). En er mede daardoor al spoedig in was geslaagd de spot en hoon waarmee hij in het begin was overladen uit te wissen.²⁰¹

Kortom, er schortte weliswaar nog veel aan dit ministerschap z.p. dat Bot op zich nam, maar het is stellig een deel van diens verdienste geweest dat de post en de ‘ontwikkelingssamenwerking’ – zoals de omschrijving inmiddels steeds vaker ging luiden – tot in deze eeuw een bijna vanzelfsprekende plaats zouden krijgen in de Nederlandse kabinetsformaties.

Er is echter nog een subvraag uit deze set blijven liggen: of de minister z.p. ook over een adequaat uitvoerend apparaat beschikte? Zoals we hierboven al zagen was Bot tegenover het parlement weliswaar de verantwoordelijke minister voor het geheel van het ontwikkelingsbeleid van de overheid, maar de uitvoeringstaken van dit beleid zaten nog altijd wijd verspreid over een tamelijk groot aantal ministeries. Naast Bots feitelijk primaire en zijn via de CCOS lopende gedeelde bevoegdheden over de hulpactiviteiten was er ook nog het beleid dat betrekking had op de internationale handel en andere structurele aspecten van het ontwikkelingsprobleem. Op dit laatste beleidsterrein werd het interdepartementale overleg in hoge mate geconcentreerd in de IRHP, die onder leiding stond van EZ. De voorbereiding en uitvoering van dit structuurbeleid lag, in gedecentraliseerde vorm, in handen van andere departementen, terwijl de interdepartementale

van de minister-president ontleen ik aan Maas, zoals ook de daarna geciteerde woorden van hem zijn (Maas 1986, p.32). In tegenstelling tot Engels (1987, p. 165, noot 16) vind ik deze vergelijking dus wel verdedigbaar.

²⁰⁰⁾ Wat overigens niet wegneemt dat op het punt van de interdepartementale coördinatie zowel Meijer als Bot in hun eerder besproken stukken verbeteringen noodzakelijk vonden, zoals: dat de Interdepartementale Coördinatie Commissie zou moeten bestaan uit ‘op hoog beleidsniveau werkzame ambtenaren der verschillende ministeries’, terwijl Bot ook de instelling van een onder de ministerraad fungerende ‘Raad voor Ontwikkelingsaan- gelegenheden (ROA)’ in overweging gaf (Dierikx et al., red., 2003, respectievelijk p. 468 en 496).

²⁰¹⁾ Vondeling, die hem tijdens de omroepkwestie in 1965 een ‘zwakke minister’ had genoemd, schijnt dit zowel in de ministerraad van het kabinet-Cals als in het openbaar tijdens de Nacht van Schmelzer te hebben herroepen (aldus Bot in Dijksman & Jansen van Galen 1983, p. 21). Het einde van de kabinetten-Cals en Zijlstra was voor Bot overigens niet het einde van zijn pogingen de z.p.-portefeuille verder te versterken. Uit de ‘memoires’ van zijn opvolger Udink blijkt namelijk dat Bot hem vlak voor het constituerende beraad van het kabinet-De Jong aanraade de eerste verantwoordelijkheid voor Unctad op te eisen (Udink 1986, p.82).

coördinatie daarvan over verschillende schijven liep waarvan Bot alléén de CCOS tot zijn eigen invloedssfeer kon rekenen.²⁰²

Het antwoord op de gestelde subvraag moet dan ook gedeeltelijk ontkennend luiden: ten aanzien van dit structurele deel van het beleid beschikte Bot nauwelijks of niet over uitvoerende bevoegdheden, en dus ook niet over een adequaat uitvoerend apparaat: ‘zijn’ medewerkers bij BuZa (zowel van DGIS als van andere BuZa-directies) mochten er wel over meepraten in de IRHP, en zij en Bot deden dat ook als de coördinatie van de structuurproblematiek aan de orde kwam in de CCOS – wat in deze periode maar een enkele keer gebeurde, onder andere bij de bespreking van het concept van de Nota-Bot.

Uiteraard bezat Bot daarnaast ook medebeslissingsrecht als lid van de ministerraad, maar zowel daar als in de IRHP stonden hij en de BuZa-staf tegenover een meerderheid van ministers en ambtenaren die een ander primair belang in het oog hielden dan dat van ontwikkelingslanden. En zelfs als die belangen eens wat minder zwart-wit tegenover elkaar stonden, kon niet altijd worden bewerkstelligd dat er een zinvoller Nederlands standpunt werd ingenomen dan het geval bleek te zijn.²⁰³ Dit laatste werd misschien veroorzaakt door een gebrek aan expertise bij de BuZa-staf. (Andere illustraties van ontbrekende beleidsideeën en/of tekortschietende deskundigheid op dit gebied volgen in de laatste vragenreeks hieronder.)

Daarentegen beschikte Bot op het terrein van de hulpverlening wel over een BuZa-staf die in de voorgaande decennia zeer ervaren en gespecialiseerd was geraakt. Daardoor had deze staf niet alleen een voorsprong op het kleine aantal, en veelal pas korter werkzame, ambtenaren bij de hulpactiviteiten van andere ministeries, maar kon hij deze laatste ook met raad en daad bijstaan. Daarmee zal ook de interdepartementale coördinatie van deze hulp minder problematisch zijn verlopen. Weliswaar signaleerden zowel Meijer als Bot het manco dat de andere ministeries zelden of nooit ambtenaren van voldoende hoog beleidsniveau afvaardigden naar de CCOS-vergaderingen. Dat moest in elk geval dringend verbeteren, vonden beiden. Meijer kwam echter ook nog met de aanvullende aanbeveling, dat deze hogere ambtenaren ‘van hun eigen ministers de opdracht [moesten] hebben de voorzitter [van de CCOS, dus de minister z.p.] bij te staan in het waarmaken van zijn verantwoordelijkheid. Derhalve niet hameren op eigen competenties,’ zo onderstreepte hij, ‘doch het medeconstrueren van een stuk kabinetsbeleid’ (Dierikx et al., red., 2003, p. 468).

Dat klonk goed, zo’n additionele instructie kan mogelijk wel bijdragen tot een sterker, en meer geïntegreerd kabinetsbeleid. En dat zou voor het structurele ontwikkelingsbeleid nog wel van groter belang zijn dan voor het hulpbeleid. Maar er blijft één mits: zo’n sterkere samenhang zou niet tot een minder sterke pro-ontwikkeling-oriëntatie van het structuurbeleid moeten leiden. Is dat te vermijden? Of, anders gevraagd: zorgen de ook dan nog altijd aanwezige eigen prioriteiten van deze vakdepartementen niet eerder voor een zwakkere pro-ontwikkeling georiënteerdheid dan een sterkere? Of zou een sterkere ontwikkelingsminister, die alleen het ontwikkelingsbelang voorop heeft te zetten – of dit in elk geval met méér nadruk kan doen dan zijn confraters van de vakdepartementen –, dit beter kunnen verzorgen als hij in de CCOS wordt omringd door zwakkere representanten van de vakdepartementen? Het lijkt mij wel de vraag of een sterkere

²⁰²⁾ Het was dan ook wel vreemd dat Meijer en Bot in hun hierboven genoemde brieven niet voorstelden deze de-centrale en nogal gefragmenteerde beleidsvoorbereiding fundamenteel te veranderen. Meijer vond het wel zwak dat Bot geen eigen ministerie had, maar beval de instelling daarvan toch niet aan – eerder het tegendeel zelfs daar waar hij verschillende, veel beperktere alternatieven voor de huidige situatie opperde (Dierikx et al., red., 2003, p.468). En Bot legde er meer de nadruk op dat juist de afwezigheid van een apart ministerie een ‘optimale’ gelegenheid bood de verschillende activiteiten van de vakdepartementen ‘te bundelen tot een coherent kabinetsbeleid en een optimale Nederlandse bijdrage’ (idem respectievelijk p. 492 en 490).

²⁰³⁾ Dit gebeurde bijvoorbeeld toen één halstarrig ministerie (Financiën) in januari 1966 wel werd tegengehouden door een meerderheid van andere ministeries in de IRHP die een coulanter standpunt tegenover een wens van de ontwikkelingslanden op monetair gebied prefereerde (zoals toegelicht in noot 171). Desondanks kwam er in de Nota-Bot een Nederlands standpunt over de creatie van SDR’s dat inhoudelijk slechts als ‘cynisch’ en ‘hol’ kon worden omschreven (zie het vervolg van de tekst na deze voetnoot), een misser die wellicht was voorkomen als men beter was opgewassen geweest tegen de behoudende visie van Financiën.

vertegenwoordiging van het nationale eigenbelang in de CCOS wel wenselijk zou zijn? Het is in elk geval een dilemma dat we in dit boek nog in vele vormen zullen zien terugkeren – maar Meijer stond daar blijkbaar niet bij stil.²⁰⁴

3. *Voorlichting en publieksopvoeding*: De eerste subvraag in deze set plaatst de voorlichting over het eigen beleid in het kader van een algemener streven dat de overheid in deze jaren gehad zou kunnen hebben. Ik moet echter eerst iets te zeggen over de kwaliteit van deze voorlichting. In paragraaf 3.2 hebben we immers gezien dat het beeld dat minister Bot in zijn beide termijnen gaf van het eigen beleid nogal rammelde. Vooral de financiële verantwoording daarvan in zijn beide begrotingsnota's was uiterst gebrekkig en bedenkelijk. En de zinnen die aan de financiën waren gewijd in de Nota-Bot waren niet veel beter en voor een deel verantwoordelijk voor nog meer verwarring – wat dit betreft had de een jaar eerder verschenen voorlichtingsbrochure meer informatie verschaft, maar de actualisering van de financiële gegevens had het ministerie blijkbaar uitgesteld tot de tweede begrotingsnota van september 1966.

Ik heb het misleidende beeld dat uit deze stukken naar voren kwam aangeduid als een reeks van leugentjes om een grotere leugen te kunnen continueren, namelijk: suggeren dat de overheid in deze jaren meer ontwikkelingshulp verleende dan wat werkelijk achter de cijfers schuilging. Het geknoei met bedragen en begrippen, dat overigens al bij voorgaande kabinetten was begonnen, was vooral bij het EOF en het WIF schokkend. Het toonde dat de overheid niet in alles wat zij presenteerde betrouwbaar overkwam, en op punten zelfs ronduit onbetrouwbaar was. En dat waren gebreken waaraan de Tweede Kamer ten minste voor een deel medeplichtig was, en daarom als kritisch beoordelaar van dit regeringsbeleid tekortschoot.²⁰⁵

Ook de algemenere voorlichting over de eigen activiteiten van de overheid stond in deze jaren nog in de kinderschoenen. Van publieksopvoeding door de overheid was toen nog nauwelijks sprake; sommigen wezen dit zelfs principieel af als nazi-propaganda. Toch stond er in de Nota-Bot wel een soort van motivatie die voorzichtig in de richting ging van wat later ontwikkelingseducatie werd genoemd. Na de constatering dat er sprake was van 'een tekort aan kennis van feiten en mede daardoor soms een onzekere instelling van het publiek tegenover de bijstandverlening', volgde dat 'de regering ernaar streeft zodanige voorzieningen te treffen dat binnen afzienbare tijd een voortdurende stroom van voorlichting zal kunnen ontstaan waardoor in ons land de publieke opinie zich een welgefundeerd beeld kan vormen van het beleid en de grondslagen daarvan' (Minbuza 1966b, p. 113).

Die stroom was in 1967 echter nog niet op gang gekomen, misschien mede omdat dit stre-

²⁰⁴) Misschien moet ik zeggen dat Meijer daar niet *voldoende* bij stilstond, want hij formuleerde nog een derde aanbevelingswaardige instructie bij kabinetsformaties die vooral het terrein van de handels- en andere structurele beleidsonderdelen betrof, een onderdeel dat 'niet [ik zou zeggen: minder] tot uitdrukking komt in begrotingsposten, doch in beleidsuitspraken, binnenslands en buitenlands (op intergouvernementele conferenties [waarvan hij naast Unctad ook FAO, Unido en de VN etc. noemt]).' Voor dit terrein achtte Meijer 'een kabinetsafpraak onontbeerlijk' die inhield, 'dat de leden van het kabinet zich onthouden van beleidsuitspraken of beleidsdaden zonder voorafgaande afstemming daarvan op de inzichten van de voor de coördinatie aangewezen bewindsman' (de ontwikkelingsminister dus, zoals al gesteld in het voorafgaande tweede punt). Interessant is echter het 'bijgevoegde briefje' dat de ING-redactie citeerde in een voetnoot en dat kennelijk aan de demissionaire MP Cals was gericht: de schrijver van dit briefje vroeg het oordeel van de premier over dit voorstel van Meijer, waaraan hij toevoegde dat zijns inziens 'de wensen 1 t/m 3 [van Meijer] verwezenlijkbaar zijn.' Cals antwoordde op dit briefje: 'ja', maar vervolgde met: '3 [het bovengenoemde] zou in de praktijk wel moeilijk zijn' (Dierikx et al., red., 2003, p. 469, inclusief noot 6; ik vermoed dat de volgens de redactie 'onbekende steller' van dit briefje een medewerker van AZ was met minstens de rang van DG, want hij schreef dat hij 'dit interne advies van mijn collega van' BuZa 'ontving' – waarschijnlijk dus van Meijer zelf).

²⁰⁵) Deze kritische functie werd ook in deze jaren gedeeltelijk overgenomen door de Novib, die onder andere bijna jaarlijks met haar commentaar op de nieuwe begrotingsstukken kwam. Harry de Lange, die later nog een tijd voorzitter was van de Novib (we zagen hem ook al genoemd worden bij de critici van de derde regeringsnota op dit terrein in 1962 – zie onder andere het slot van noot 64 in het vorige hoofdstuk), maakte al bij het hulpoverzicht in de Miljoenennota voor 1965 de kanttekening dat het bedrag van de EOF-bijdrage ten onrechte werd meegeteld in het totaal van de hulp (Lange 1964, p. 3-4).

ven door de val van het kabinet voortijdig werd afgebroken. En met de in voorgaande jaren uitgebrachte voorlichtingsbrochure en de Nota-Bot werd verder niet veel gedaan: er werden wel radio-uitzendingen gewijd aan bepaalde aspecten van de hulp, maar een meer toegankelijke samenvatting van en selectie uit deze omvangrijke stukken is bij mijn weten niet overwogen. Ook leek de overheid haar voorlichtingsactiviteiten destijds nog zoveel als mogelijk in eigen hand te willen houden – bijvoorbeeld Novib's pleidooi voor een Nederlands Centrum voor Internationale Samenwerking, dat zich met twee van zijn vier onderdelen zou moeten richten op documentatie en voorlichting (de betreffende Novib-brief van januari 1966 is eveneens opgenomen in Die-riks et al., red. 2003, p. 298-301) werd herhaaldelijk afgewezen.²⁰⁶

Samenwerking tussen overheid en particulieren was alleen op gang aan het komen bij de in 1965 begonnen medefinanciering van de ontwikkelingsactiviteiten van zending, missie en een aantal Islamitische en niet-kerkelijke organisaties (deze laatste zouden later door de Novib worden overkoepeld), en bij de uitzending van vrijwilligers (in 1965 geïnstitutionaliseerd in de gezamenlijke Stichting Nederlandse Vrijwilligers). Dit en ook het beurzenprogramma en de subsidiëring van instituten en cursussen waren activiteiten die mede beoogden het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking te vergroten. En dat was ook een motief bij de bereidheid van de minister van Defensie om uitgezonden jongere vrijwilligers en assistent-deskundigen uitstel of vrijstelling van militaire dienst te verlenen, zoals ook de (bescheiden) bijdrage van de overheid aan de particuliere inzamelingsactie 'Eten voor India' in dat kader moest worden gezien.

Kortom, de subvragen in deze set aftikkend: de overheid had ten tijde van minister Bot wel de intentie de steun en betrokkenheid van de Nederlandse bevolking bij de problemen van ontwikkelingslanden te vergroten, maar de wijze waarop dit werd nagestreefd was vooralsnog beperkt en gebrekkig. Hoewel de voorlichting over de eigen activiteiten er veelal de voorkeur aan gaf een mooier beeld van het beleid te schetsen dan reëel was, was het wel een voorlichting die trachtte de belichting van de menselijke nood te verbinden met de bestaande economische structuren, die verandering behoefden om die nood doeltreffender te kunnen bestrijden. Maar de volle consequenties daarvan kwamen onvoldoende uit de verf.

4. Omvang en kwaliteit van de hulp: De eerste vraag van deze set is opgehangen aan het bestaan van internationale afspraken over de omvang en kwaliteit van de overheidshulp. Maar over de na te streven omvang was er nog geen internationale consensus in de jaren-Bot, zodat de vraag of Nederland deze naleefde en naleving door andere landen bepleitte pas in het volgende hoofdstuk aan de orde komt. Wel was er een begin van internationale afspraken ten aanzien van een onderdeel van de kwaliteit van de overheidshulp: over de lengte van de leentermijnen en andere hardheidsvoorwaarden van financiële hulp (zoals rentepercentages en aflossingsvrije beginperioden) werd in 1965 in de DAC een eerste gezamenlijk Aanbeveling opgesteld (zie onder andere noot 107). Nederland had daar ook mee ingestemd, maar of en in hoeverre het daaraan ook uitvoering gaf in zijn eigen financiële hulp kan eveneens beter in het hierna komende hoofdstuk worden nagegaan aan de hand van de dan verschijnende DAC-rapportages.

Een ander kwaliteitsaspect van de hulp dat Nederland in de voorgaande jaren wel een tijdlang zelf had nageleefd, en ook had aanbevolen aan andere landen, was het voorrang geven aan multilaterale kanalisering van de hulp in het algemeen via met name de VN. Bot herhaalde dit pleidooi nog wel in zijn eigen nota, maar in die nota deed hij zelf ook al water bij deze wijn ten gunste van meer bilaterale hulp. Tegen het einde van deze periode was dit eens gekoesterde uit-

²⁰⁶⁾ Er was overigens wel een begin van samenwerking aan voorafgegaan bij de voorbereiding van een gezamenlijke publicatie van BuZa en de Novib, waarin de gegevens van een in de eerste maanden van 1965 gehouden enquête onder ruim 70 particuliere organisaties actief in en ten behoeve van ontwikkelingslanden werden afgedrukt en gerubriceerd (MinBuza 1966a). Uit de al te kleine lettertjes bij de beperkte toelichting op de ontvangen informatie is weliswaar op te maken in welke (18) sectoren en (44) landen deze organisaties per ultimo 1964 werkzaam waren en welke (30) instanties betrokken waren bij de uitzending van deskundigen naar ontwikkelingslanden. Maar een meer analytische beschrijving en samenvatting van deze gegevens had de inzichtelijkheid en het gebruik van de resultaten van deze enquête aanzienlijk kunnen vergroten.

gangspunt in elk geval niet meer te herkennen in het percentage van Nederlands hulp dat nog multilateraal werd verstrekt: het aandeel daarvan was in 1966 en '67 gedaald van 32 naar 26 procent van de totale hulp, nadat het in 1965 nog 47 procent was geweest (zie p.133).

Een internationaal georiënteerd pleidooi dat Bot wel persoonlijk ter hand nam, waren echter zijn oproepen in de Tweede Commissie van de VN in de jaren van 1965 en '66 voor het opstellen van een *Handvest voor Ontwikkeling* (of voor '*Ontwikkelingssamenwerking*' in andere teksten). Na verder lobbywerk leidden deze oproepen wel tot een met algemene stemmen aanvaarde AV-VN-resolutie in 1966. Hoewel voor het Handvest zelf weinig animo bleek te ontstaan in de jaren daarna, was de globale inhoud van deze resolutie later wel van invloed op de voorbereiding van het komende Tweede Ontwikkelingsdecennium van de VN.

Het verhogen van de Nederlandse overheids hulp was echter aanvankelijk wel een beleidsdoel dat het kabinet-Cals zichzelf stelde, zoals althans werd gezegd in de regeringsverklaring van april 1965. Dit voornemen hield echter niet lang stand, mede ten gevolge van de lagere groei van de economie en de toenemende inflatie en werkloosheid. Reeds vanaf het najaar '65 werd er bekibbeld op de in september voorgestelde hoogte van enkele begrotingsposten. Desondanks rees het begrotingstotaal in 1966 nog steeds wel met een derde – al was de helft van deze stijging louter het gevolg van een boekhoudkundige wijziging (zie hieronder). Maar in 1967 was van die groei niet meer dan 11 procent over ten opzichte van 1966. Hoewel Bot in de Nota-Bot nog wel speelde met de idee dat het kabinet de omvangsdoelstelling van 1 procent van het NNI in principe had geaccepteerd als een wenselijk streefcijfer, toonde de veel tragere toename in 1967 aan dat dit streven al ver was teruggezaakt in de actuele prioriteiten, voordat het kabinet in november 1966 ten val kwam (Nacht van Schmelzer). Wel deed Bot in het voorjaar van 1967 nog pogingen om de kortingen op de voorgenomen uitgaven van dat jaar die het interim-kabinet Zijlstra in de zin had, te voorkomen, maar dat lukte hem niet.²⁰⁷

Hoewel Nederland in het tweede deel van deze periode dus steeds verder tekortschoot ten opzichte van de aanvankelijke begrotingsintenties van de regering-Cals, blijkt uit de later gepubliceerde DAC-cijfers dat Nederlands reële netto-uitgaven in deze periode gunstig afstaken tegenover die van de DAC-groep als geheel. Zoals tabel 3.2 liet zien waren deze netto-uitgaven, in procenten van het Nederlandse BNPmp, in 1966 een kwart hoger dan in 1965 (toen het 0,36 procent was geweest); en in 1967 steeg het nog iets verder, van 0,45 tot 0,49 procent. Maar in 1965 was het analoge percentage van de DAC-groep nog wel ruim hoger (0,47) dan het Nederlandse. Terwijl deze groep (van 16 landen) in 1966 terugzakte naar hetzelfde percentage als Nederland (0,45), bleef zij in 1967 (met 0,46 procent) wel achter bij het verder naar 0,49 stijgende percentage van Nederland.

Dus samengevat: in termen van de eigen doelstellingen steeds zwakker presterend, stak Nederland in deze jaren steeds gunstiger af tegenover het gemiddelde van de DAC-groep, dat in de buurt van hetzelfde percentage bleef fluctueren.

Een eventuele tevredenheid over dit laatste dient echter getemperd te worden bij het beantwoorden van de volgende vraag over de hulp: of de door de overheid gepresenteerde cijfers en andere gegevens geen vertekeningen bevatte van de werkelijke omvang van de verleende hulp. Die zaten er inderdaad in, en niet weinig ook: in de eerste plaats de in strijd met de begrotingsregels, dus ten onrechte, meegetelde bedragen voor het EOF en het WIF (samen voor bijna f. 546 mln. in de periode 1958-'67); terwijl aan het eind van deze periode van de gereserveerde bedragen voor EOF (f. 495,8 mln.) nog maar f. 266,0 mln. was uitgegeven, was van de aan de VN toegezegde f. 108,6 mln. voor het WIF nog altijd niet meer dan f. 11,4 mln. uitgekeerd (respectievelijk 54 en 10 procent van de toezeggingen aan deze Fondsen). Deze betalingsvertragingen werden weliswaar grotendeels door factoren in het buitenland veroorzaakt, maar de regering had de toegezegde bedragen wel alvast meegeteld (twee bedragen zelfs voor de tweede keer) in de jaar-

²⁰⁷⁾ Zoals ook Bots eerdere brief aan Zijlstra, waarin hij had laten zien hoeveel erbij had moeten (namelijk f. 350 mln.) om de ontwikkelingsbegroting in 1970 op 1 procent van het NNI te brengen, niet had geholpen (zie voor meer details noot 101).

lijkse totalen van zijn ontwikkelingsbegrotingen (zie tabel 3.1).

Daarnaast zat er schijn in de, (eenmalige) louter boekhoudkundige, verhoging van het leningenbedrag in de begroting voor 1966, die uitsluitend werd veroorzaakt door een veranderde financieringswijze van die leningen (niet meer uit de kapitaalmarkt, maar uit de schatkist).²⁰⁸ En het meetellen van leningen alsof het schenkingen waren; het welbewust hoger begroten van bedragen dan reëel aan uitgaven in het begrotingsjaar te voorzien was, en het achteraf bezuinigen op eerder begrote uitgaven waren eveneens vertekeningen van de werkelijke hulpbijdragen.

Naast zulke misleidingen in de jaarlijkse begroting, gaven ook het weglaten van een post voor apparaatskosten (hoewel die kosten waarschijnlijk wel verborgen zaten in een aantal begrotingsbedragen), en de vele posten met onduidelijke en onvolledige toelichtingen (zie onder andere de voetnoten 37 en 97), een nogal gebrekkig, zo niet opzettelijk verdoezelend beeld van wat er in werkelijkheid plaatsvond. Deze tekortkomingen waren dusdanig groot en ernstig, dat met de betrouwbaarheid van de overheid in deze zaken ook het kritisch functioneren van het parlement problematisch aan het worden was.

Als troost waren er in latere jaren wel de DAC-cijfers over de in dit hoofdstuk behandelde gegevens, die dit soort schijnverhogingen in principe vermeden. Maar de uitwisseling tussen de diverse overheden en het DAC-secretariaat was in deze beginjaren nog niet zodanig gevorderd dat elk kiezersbedrog kon worden uitgesloten of gecorrigeerd.

Ten slotte de laatste vraag in deze set: of effectief werd gepoogd de hulp maximaal ten goede te laten komen aan de vermindering van armoede en onrecht in ontwikkelingslanden? Ook deze vraag kan niet met een positief antwoord worden ontvangen. In tegendeel, men probeerde niet eens de echte doelgroep – een term die toen nog niet bestond – van het beleid op een directe manier te bereiken. Men dacht en werkte nog alleen met globale noties en algemene doelstellingen, zonder zich af te vragen of dat zonder gerichte interventies iets uithaalde voor de armen. De reden was, zoals we al in de Nota-Bot zagen, dat men zich officieel niet wilde mengen in wat de regeringen en andere verantwoordelijken in ontwikkelingslanden met hun land voorhebben. Of die wel ten dienste stonden van het algemene ontwikkelingsbelang in hun landen, werd eenvoudig niet gevraagd.²⁰⁹ Een voorbeeld van een land waar de politiek van de heersende groep niet deugde, was Indonesië in de tijd dat Bot namens de regering zijn uiterste best deed om voor Nederland een leidende rol op te eisen in de vorming van de IGGI. Nederland en de andere geïnteresseerde donoren toonden zich doof en blind voor wat de *Orde Baru* teweegbracht in de voormalige kolonie. Nederlandse investerings- en handelsbelangen wogen onmiskenbaar zwaarder dan de belangen van (een deel van) de minder bedeelden in de Indonesische samenleving.²¹⁰ Dat dit land snel geholpen moest worden was duidelijk, maar dat het nog vele jaren de grootste hulpontvanger

²⁰⁸) Het was alleen deze veranderde financieringswijze al die de helft van de stijging van het totale hulpbedrag in 1966 verklaarde, al bracht zij tevens een daling van de behoefte aan rentesubsidies met f. 15 mln. met zich mee (zie de eerdere pagina 98).

²⁰⁹) De vraag was overigens wel aan de orde geweest toen onder de vorige regering (Marijnen), en vlak voordat Cals en Bot de zaken overnamen, in 1964, de hoofdlijnen werden vastgelegd van het toen opgerichte *Medefinancieringsprogramma* dat de samenwerking met particuliere organisaties (gebundeld vertegenwoordigd door de centrale instellingen van missie, zending, en de Novib) vorm gaf. Wat in het vorige hoofdstuk over de aard van de afspraken met deze laatste nog niet werd opgemerkt was, dat de particulieren door de overheid werden verplicht zich te beperken tot projectvoorstellen die de ‘instemming’ hadden ‘van de regering’ van de landen waar zij activiteiten wilden ontplooiën (de geciteerde woorden komen uit de Nota-Bot, waar wordt uitgelegd dat de Nederland dit eist omdat het ‘inmenging’ principieel onjuist vindt en een uiting van een patroniserende en bevoogdende mentaliteit’ (MinBuza 1966b, p. 66-67). De serieuzere vraag: wat je moet doen als je ziet dat je hulp in verkeerde handen dreigt te vallen, en dan niet weg wilt kijken, werd genegeerd. En dat was ook onder de volgende regering van De Jong en Udink nog een probleem.

²¹⁰) Het was natuurlijk waar dat het tijdperk van Soekarno een puinhoop had gemaakt van de Indonesische economie en dat een rigoureuze sanering even voorrang moest krijgen op andere kwalen van de samenleving. Maar voor de donoren die te hulp schoten was het geen merkbare zorg dat democratie en mensenrechten zoek raakten in bloedbaden en zelfverrijking van de aan de macht zijnde groep. Een eerdere bezinning op de eigen prioriteiten had de verharding van Soeharto's beleid en de lange duur van zijn macht niet op de koop toe genomen.

van Nederland zou blijven was geen blijk van de zorgvuldigheid van het beleid in deze en de volgende perioden.

Het volledig ontbreken van een van de beleidsinstrumenten om de effecten van buitenlandse hulp op de ontvangende landen beter te kunnen bijsturen, werd in Nederland in dit tijdvak nog niet als een gemis gevoeld. Het bindingsbeleid: te bevorderen dat de ontvangende regering haar bestedingen vooral richt op de leveringsmogelijkheden vanuit Nederland, lag met name bij de financiële hulp nog geheel in handen van, enerzijds, Financiën, dat de landenkeuze en de hoofdprioriteiten bepaalde, en anderzijds EZ, dat zijn gang kon gaan bij het naar voren schuiven van geprefereerde sectoren en bedrijven in Nederland. En die ministeries waren geenszins tegen inmenging in het ontwikkelingsland als dit Nederland ten goede kwam. Alleen bij de Technische Hulp had DGIS enige invloed op de bestedingen van het in eerste instantie door deze directie uitverkozen ontwikkelingsland.

Dat met dit bestedingsbeleid ook het essentiële doel van het hulpbeleid: het verbeteren van de positie van de armste groepen en andere rechteloze mensen in de Derde Wereld, zou kunnen worden nagestreefd, werd in regeringskringen en bij het grootste deel van de Tweede Kamer niet beseft. Het zou nog enkele ministers z.p. duren voordat hun lot gehoor kreeg.

5. Opstelling en beleid in het internationale overleg: Bij de beantwoording van de eerste set van vragen hebben we al gezien dat het kabinet-Cals, althans in de Nota-Bot, weliswaar een probleemdefinitie hanteerde die ook ‘aanpassing van het wereldeconomisch bestel’ ten behoeve van ontwikkelingslanden omvatte. Maar in de tweede vragenset stelden we wel vast dat ontwikkelingshulpminister Bot nauwelijks of geen bevoegdheden kreeg op dit structurele beleidsterrein en daarvoor ook niet over een adequaat toegerust apparaat beschikte. Gegeven deze eerdere antwoorden, is het dus duidelijk dat waar de Nota-Bot interessante constructieve intenties en visies op de problematiek en de aanpak daarvan op dit terrein formuleerde, de uitvoering voornamelijk in handen lag van de collega-ministers van de desbetreffende vakdepartementen. Ik loop mijn beschouwingen in paragraaf 3.3 even langs om te zien wat er van die uitvoering terecht kwam.

In de eerste sectie, over de institutionele ontwikkelingen in Unctad en GATT, en de gebeurtenissen onderweg naar de tweede conferentie van Unctad in 1968, zagen we maar één voorbeeld van een blijkbaar wel serieus in de problemen van ontwikkelingslanden geïnteresseerde, en enigszins welwillend in hun richting opiniërende stem: het verslag van ambassadeeraad J.H. Lubbers over de besprekingen in de eerste bijeenkomst van de TDB, het tussentijdse bestuursorgaan van de Unctad. Deze constateerde nog steeds grote verdeeldheid binnen de B-groep, waarbinnen de OESO-landen opereren, en het volledig ontbreken van een ‘constructieve Unctad-doctrine’ bij deze landen. Of Nederland aan die laatste zou kunnen bijdragen, zoals Lubbers veronderstelde, moest echter nog blijken.

Bij voorbeeld op het terrein van de grondstoffenhandel, waarvan vele ontwikkelingslanden met slechts enkele agrarische of minerale exportgoederen sterk afhankelijk zijn van de internationale markten, bood de korte nota van EZ-Minister Den Uyl weinig ideeën en maar één beleidsvoorstel – en dat was niet gunstig voor exporterende ontwikkelingslanden: voor de mede-financiering van buffervoorraden ter stabilisering van hun prijzen zouden zij van Nederland geen steun krijgen – alsof het zelf, bij voorbeeld als relatief grote verwerker van cacao-producten, niet gebaat zou zijn bij een stabielere prijsontwikkeling! En op het terrein van de landbouwgoederen was het belang van leverende ontwikkelingslanden volledig ondergeschikt aan de prioriteit die L&V-minister Biesheuvel moest geven aan de uitwerking van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de EEG, blijkend uit effectieve afscherming van de wereldmarkt en een prijsbeleid dat structureel grote overschotten veroorzaakte (iets wat aanvankelijk op L&V voor onmogelijk werd gehouden)! En die overschotten leidden ook nog eens tot de neiging om voedselhulp aan arme landen te stimuleren. Dat zou, als lozing van overschotten de belangrijkste drijfveer was, in de Derde Wereld een verkeerd landbouwbeleid in de hand werken. Een voorstel van Biesheuvel om naast tarwe ook zuivelproducten voor die hulp in aanmerking te laten komen, kreeg ondanks Bots

gegronde bezwaren toch voldoende steun in de ministerraad in maart 1967 (zie met name de noten 149 t/m 153). Doorslaggevender dan Nederlands eigen belangen hierbij waren overigens ook vaak de wens om als EEG gezamenlijk op te treden.

Het veelal ontbreken van eigen ideeën viel ook op het terrein van de fabriekenhandel. De BEB van EZ wist, bij voorbeeld, een tijdlang niet te kiezen tussen de VS-wens en die van andere EEG-landen op het gebied van de invoerrechten: algemene voorkeurstarieven, zoals de G77 eiste, of regionaal beperkte (en aan wederkerigheid gebonden) tarieven waarbij de ex-koloniën van EEG-landen werden ontzien. Op dit gebied werd overigens de protectie door middel van (escalerende) tarieven langzamerhand verplaatst naar meer selectieve (maar tevens meer specifiek tegen ontwikkelingslanden met hun relatief lage arbeidslonen gerichte) kwantitatieve invoerrestricties. De GATT-landen probeerden er ordening in aan te brengen, maar dat lukte steeds minder (vooral ook omdat er steeds vaker protectionisme verborgen zat achter kwaliteitsstandaarden, verpakkingsvoorschriften en gezondheids- en/of milieuregelingen). Het meest notoir waren de snel beperkter en selectiever wordende hoeveelheidsmaatregelen op de aanpalende terreinen van de katoenhandel en de verwerkte producten daarvan in de textiel- en kledingsector: daar werden de geleidelijk meer concurrerend geworden ontwikkelingslanden overreed om zich aan ‘vrijwillige’ zelf-limiteringsakkoorden van bilaterale aard te onderwerpen. De EEG-groep kon haar gemeenschapsbeleid op dit punt wat moeizamer ontplooiën dan de VS en de ontwikkelde Gemeenebest-landen. Maar van een Nederlandse opstelling pro-ontwikkelingslanden was in deze jaren niets te merken.

Weinig inbreng hadden de Nederlandse vertegenwoordigers ook bij de uitwerking van financanciële compensatieschema's voor het opvangen van wisselvallige exportopbrengsten, hoewel ons land als lid van het IMF en de Wereldbank wel ruimte had voor een eigen koers. Als lid van de Groep van Tien, die in het IMF de besluitvorming dicteerde, koos het echter doorgaans voor een orthodoxe gedragslijn, die weinig voelde voor grote veranderingen. Bovendien was dit een terrein waarop de staf van BuZa weinig deskundigheid bezat en zich meestal liet overvleugelen door de standpunten van Financiën. Dat viel met name op in de fase dat er internationaal consensus begon te ontstaan over de kunstmatige creatie van ‘papiergoud’ (de SDR's) voor het op peil houden van de hoeveelheid internationale liquiditeiten. Toen sommige experts met de idee kwamen om het in omloop brengen van nieuwe SDR's te koppelen aan meer algemene behoeften van de internationale samenleving – de zogeheten ‘link’ –, liepen met name de ontwikkelingslanden daarvoor warm. Financiën dus niet, en dat was te merken aan de zienswijze die de Nota-Bot over dit idee naar voren bracht: een even inhoudsloze als cynische frase die ontwikkelingslanden slechts een schijntje aan voordelen zou opleveren. Financiën wenste ook niet dat Unctad een rol zou spelen in de internationale monetaire discussie – redenerend dat in geldzaken alleen de Groep van Tien bevoegd was! Eén keer slechts werd dit benauwd behoudende standpunt met de rug tegen de muur gedrukt door de grootst mogelijke meerderheid van de ministeries in de IRHP, die er niet afkerig van was de ontwikkelingslanden ruimte te geven zich ook in de Unctad daarover uit te spreken.

Een sector die in de jaren van de periode-Bot nog in een pril stadium verkeerde was het regeeringsbeleid ten aanzien van het internationaliserende bedrijfsleven. Hun investeringen in ontwikkelingslanden zouden ook voor die landen gunstig kunnen zijn, maar internationaal was er nog nauwelijks overeenstemming over hoe dat gestimuleerd zou moeten worden. De meeste thuisbases van multinationals gingen liever hun eigen gang, en dat was ook wat Nederlandse werkgeversorganisaties beoogden. BuZa-DGIS bestokend met voorstellen voor faciliteiten ter bevordering van directe investeringen in ontwikkelingslanden, streefden zij naar een uitbreiding van het projectenprogramma dat aan het georganiseerde bedrijfsleven was uit te besteden, en beheerd zou moeten worden door een eigen Stichting voor bilaterale ontwikkelingshulp! Die vlieger ging echter niet op: Bot kwam in de begrotingsvoorstellen voor 1967 alleen met een ‘drempeelprojecten’-programma, gericht op het wegnemen van hindernissen voor zulke investeringen. Maar de middelen daarvoor waren nog beperkt, terwijl ook andere ministeries zouden worden

ingeschakeld bij het beoordelen van de aanvragen. Er kwam in 1966 een rapport van de Utrechtse hoogleraar P.J. G. Kapteyn, die op verzoek van Bot de mogelijkheden had onderzocht voor een *nationaal* garantiesysteem tegen politieke risico's die particuliere investeringen in ontwikkelingslanden lopen. Dit zou te zijner tijd moeten (kunnen) opgaan in een multilateraal garantiesysteem, dat toen nog in studie was bij de Wereldbank. Door meningsverschillen tussen EZ en Financiën, onder andere over het beheer, gingen deze wensen echter voorlopig de ijskast in toen het kabinet-Cals viel.

Intussen was de overheid ook al jaren bezig te streven naar vormen van economische samenwerking met overheden van ontwikkelingslanden ter stimulering van handel en investeringen. Verdragen die bepaalde handelingen overeenkomen en andere verbieden, zouden niet commerciële risico's moeten verkleinen en ook regelingen kunnen treffen tot het verhalen van schadeclaims. Er ontstonden allerlei mengvormen van intergouvernementele economische samenwerking, al of niet gepaard gaand met bepalingen inzake investeringsbescherming van Nederlandse ondernemingen, met enkele tientallen ontwikkelingslanden, sommige al daterend van de jaren vijftig. Bilaterale belastingverdragen, met onder andere afspraken ter voorkoming van dubbele belasting, waren eveneens in opkomst: in investeringslanden geheven belastingen op dividenden, rente en royalties, kunnen dan binnen bepaalde grenzen worden vereffend met de in Nederland te betalen vennootschapsbelasting. In de loop van de tijd ging Nederland steeds verder met zulke fiscale regelingen, al bleef onduidelijk hoeveel verdragen er in de periode-Bot bijkwamen. Maar enige vorm van internationale harmonisering op dit gebied heeft lange tijd op niemands agenda gestaan. Recentelijk is het kabinet-Rutte-3 er wel mee begonnen.

In een korte sectie over andere terreinen van internationale actie en overleg bleek dat de Nederlandse scheepvaartsector in die tijd een belangrijke rol speelde in het vrachtvervoer naar en uit ontwikkelingslanden. Behorend tot de traditionele maritieme mogendheden volgde Nederland met enige zorg wat de ontwikkelingslanden zouden ondernemen om hun achterstand in vervoerscapaciteit en hun afhankelijkheid van het prijs- en ander beleid van grote rederijen uit het Westen te verminderen. Unctad, dat een speciale Commissie voor de Scheepvaart inrichtte, begon met het uitzetten van studie-opdrachten waarin de klachten van verladers uit de Derde Wereld in kaart werden gebracht. Liner Conferences – kartels van rederijen die de lijnvaart op bepaalde routes beheersten – toonden zich echter nog weinig genegen daaraan mee te werken, onder andere door informatie te weigeren die zij als concurrentiegevoelig beschouwden, zoals zij ook de boot afhielden voor regelmatig overleg met verladersorganisaties. De G77 drong tevens aan op deskundigenhulp bij en financiering van het verbeteren van zeehavens en havenfaciliteiten in arme landen. Rijke landen, waaronder ook Nederland, zagen daarnaast ook heil in onderzoek naar de vraag of, en in hoeverre, het economisch verantwoord zou zijn voor ontwikkelingslanden om een eigen koopvaardijvloot op te bouwen. Nederland, zo bleek in die sectie, gedroeg zich in deze jaren nog voornamelijk als een geïnteresseerde belanghebbende die verdere actie van ontwikkelingslanden afwachtte, en zelf nog geen beleidsdaden overwoog.

Op politiek en internationaal-rechtelijk terrein werkte Nederland in 1965 en '66 mee aan de ontwikkeling van toezichtsmechanismen bij de toepassing van normen en van individueel klachtrecht in de internationale verdragen over Eliminatie van Raciale Discriminatie en Burgerlijke en Politieke Rechten. Ook positief, maar wel laat, was zijn steun aan het werk van de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen, dat vanaf 1 januari 1967 niet meer beperkt hoefde te worden tot Europese vluchtelingen. Maar Nederlands tot het najaar van 1966 ongewijzigde instemming met Portugals standpunt ten aanzien van zijn koloniën in Afrika was wel negatief, zoals ook zijn lang volgehouden welwillendheid tegenover het apartheidsregiem in Zuid-Afrika afkeurenswaardig was. Op dit laatste onderwerp zou Luns ook in de volgende periode nog zijn stempel zetten.

Kortom, er was in de periode-Bot nog geen spoor van een constructief pleitbezorgerschap pro-ontwikkelingslanden van Nederland in het internationale overleg te ontwaren. Het was en bleef voorlopig in alle fora die voor de structurele ontwikkeling van de Derde Wereld van belang waren, een trouwhartig volger van traditionele pro-westerse belangen en visies. Het voorzichtig

welwillende geluid ten gunste van kansenverbetering van ontwikkelingslanden in inter-nationale politiek-economische aangelegenheden dat in de Nota Bot was op te merken, bleef vooralsnog beperkt tot woorden op papier en in redevoeringen. Die wekten, zoals bedoeld, verwachtingen bij het Nederlandse publiek, maar de bijbehorende daden ontbraken, zowel in bondgenootschappelijk overleg en andere internationale conferenties als in het eigen beleid. En aan de armste groepen in ontwikkelingslanden en aan het aansluiting zoeken bij landen met meer vooruitstrevende ideeën werden in deze jaren nog geen gedachten gewijd.

In hoeverre was dit alles overtuigend?

Het kabinet-Cals was begonnen met een onmiskenbare ambitie het ontwikkelingsvraagstuk tot een belangrijk onderdeel van het regeringsbeleid te maken: het wees er een speciale minister z.p. voor aan, en die kreeg de bijzondere, stimulerende en coördinerende, taak van de ontwikkelingshulp een krachtig en samenhangend kabinetsbeleid te maken. De regeringsverklaring van april 1965 stelde dit, en gaf ook aan dat de overheid daarvoor geleidelijk meer geld zou vragen aan het parlement. Mr. Theo Bot, de eerste echte ontwikkelingsminister van Nederland, kreeg ook regeringssteun voor zijn grote nota van 1966, met een probleemdefinitie die redelijk adequaat was – op één punt na: armoede en uitbuiting van grote groepen mensen in ontwikkelingslanden werden er niet in opgevat als deel van de taak die Nederland op zich moest nemen. Deze tekortkoming zou het kabinetsbeleid en dat van Bot tot het einde van het interim-periode-Zijlstra blijven kenmerken.

Van de ambities van de regering-Cals op dit terrein werd eigenlijk alleen het streven naar geleidelijke verhoging van de hulp enigszins waargemaakt, al was de toename van Bots laatste begroting pijnlijk veel lager dan die van zijn eerste (11 procent tegenover 35 in 1966, al zat daar in wel een luchtbel van schijnverhogingen). Op alle andere punten faalde deze drie-partijencoalitie jammerlijk. En dat begon al tijdens de constituerende vergadering van het kabinet-in-wor-ding: de taken van de nieuwe ministerspost, waarover formateur en fractieleiders een tamelijk ver gaand akkoord hadden gesloten, werden meteen betwist door de aanstaande collega-ministers van de belangrijkste vakdepartementen, Financiën en L&V, en iets later ook door EZ. Na de ministerraad van 4 februari 1966 moest Bot met slechts een kleine vinger in de pap genoeg nemen. Het stelde hem wel in staat redelijk te functioneren op het gebied van de hulpverlening, mede dankzij een ruimhartige werkafpraak met zijn departementshoofd, BuZa-minister Luns. Miskenning van de armslag die Bot op dit deelterrein geboden werd, kleurde echter de achteraf beoordelingen van enkele commentatoren onnodig negatief. Maar op de diverse deelterreinen van de internationale handel, de financiële en monetaire samenwerking, en ander politiek-eco-nomisch intergouvernementeel overleg, waar belangen van ontwikkelingslanden in het geding waren, hadden Bot en zijn staf nauwelijks iets in te brengen – ook door gebrek aan eigen ex-pertise.

Bot mocht in de VN wel een Handvest voor Ontwikkeling(ssamenwerking) bepleiten, maar dit ontmoette weinig animo bij andere donorlanden en ontwikkelingslanden. Terwijl Nederland wat betreft de omvang van zijn hulp steeds verder afdreef van de oorspronkelijke intenties van het kabinet, bleek uit latere DAC-cijfers echter wel dat de relatieve hoogte van zijn hulp, geme-ten in termen van het BNPmp, gunstig afstak bij het gemiddelde van de DAC-groep.

Dat de Nederlandse overheid met haar eigen begrotingsbeleid echter zo ver over de schreef ging als het kabinet-Cals deed – vooral bij de posten voor het EOF en het WIF (gedeeltelijk over-igens in navolging van voorgaande kabinetten) – werd internationaal noch binnen Nederland voldoende opgemerkt. En dat was een misleiding van het publiek waarbij ook het parlement geen goede rol speelde.

Ook bij het meer algemene voorlichtingsbeleid ten behoeve van het Nederlandse volk had Bot ambitieuzere intenties dan er uiteindelijk uit het BuZa-ministerie kwam, misschien door de voortijdige ondergang van de coalitie. Maar ook wat de inhoud betreft was het voornamelijk een ambtelijk saaie presentatie, zonder aansprekende praktijkverhalen, of verdiepend inzicht in de sa-

menwerking in het veld. Moeilijkheden en tegenslagen leken niet voor te komen in wat men het volk vertelde.

Een constructief pleitbezorger voor de problemen van de ontwikkelingslanden in het internationale economische en politieke-sociale overleg, het terrein waarop Bot in feite geen echte competenties bezat, was Nederland in deze periode ook nog lang niet. In alle fora waar de belangen van die landen in beeld begonnen te komen – en dat waren evengoed de binnen-Europese en intra-OESO gremia als de organen van de VN en andere mondiale instellingen – werkte de Nederlandse vertegenwoordiging met mandaten die voornamelijk, zo niet exclusief, het Nederlandse belang als richtsnoer hanteerden. Mijn tour d’horizon in paragraaf 3.3 leverde dan ook niets op dat zelfs maar in de richting ging van concrete door Nederland voorgestelde correcties van de internationale machtsstructuren ten gunste van de zwakkeren.

Samengevat: er was dus wel iets dat serieus was in de bedoelingen van dit kabinet en zijn nieuwe minister, en dat waren de (aanvankelijke) uitbreidingen van de hulpverlening en het ambtelijk apparaat dat deze bewindsman hiervoor ten dienste stond op zijn thuisbasis, BuZa. Maar voor het geheel van de aanpak van het vraagstuk, zoals dit wel in bepaalde delen van Bots Nota werd geschetst – en dan inclusief de ongelijkheidsproblematiek in ontwikkelingslanden, die over het hoofd werd gezien – was de in deze periode fungerende constructie-Bot verre van overtuigend. Het was weliswaar goed dat er begonnen was met een speciale bewindsman die er aansprakelijk voor zou zijn namens de regering, maar dat was nog maar een eerste, en niet ten volle gerealiseerde, stap. Die was wel nuttig, want er kon in de komende jaren op worden voortgebouwd. Allengs werd duidelijker op welke punten deze constructie verbetering behoeftte.

Wat Bot zelf betreft, kan worden gezegd dat hij redelijk functioneerde in deze in allerlei opzichten nog onvolmaakte opzet. Op het eind zijn beide regeerperiodes, zowel tijdens de Nacht van Schmelzer als bij de formatie van het na Zijlstra komende kabinet-De Jong in 1967, beleefde Bot zijn laatste ervaringen met de politiek: eerst een politieke moord op het eigen kabinet die ook voor KVP-intimi als een pijnlijke verrassing kwam,²¹¹ en daarna een formatie waarin Bot pas op de allerlaatste dag afviel als kandidaatminister van zijn partij – toen hij moest wijken voor de kandidaat van de CHU, die ‘alleen maar Ontwikkelingshulp kan en wil doen’ (Dijksman & Jansen van Galen 1983, p. 21). Coalitiepolitiek, opnieuw door eigen partijgenoten bedreven, beschikte over Bots vervanging op dezelfde wijze als over zijn aantreden in 1965 als minister voor ontwikkelingshulp.

De redactie van (toen nog) het huisorgaan van de Novib: ‘Onze Wereld’, nam in mei 1967 ‘met een gevoel van spijt’ afscheid van Bot, en schreef ‘vooral voor zijn persoonlijke visie (...) grote waardering’ te hebben gehad. Ook nam het blad, waarschijnlijk terecht, aan dat het voor Bot een teleurstelling was dat hij zijn werk niet mocht afmaken.

-0-0-0-

²¹¹) Bot luchtte daarover zijn gemoed in het latere interview met Dijksman en Jansen van Galen (1983, p. 21), en ook Klompé liet het merken in haar voorwoord in Maas 1982, p. 8.

4 1967-'71 Periode - Udink

Een tijd van grote woelingen, en toch een kabinet dat mede door zijn flegmatieke MP, De Jong, bijna zonder kleerscheuren naar de thuishaven werd geleid. En een politiek onervaren minister voor ontwikkelingshulp, die desondanks in enkele maanden tijds een politiek zwaargewicht wist te worden, en die belangrijke dingen bevorderde voor ontwikkelingslanden – maar ook merkwaardige steken liet vallen!

Ontwikkelingshulp begon aandacht te trekken in Udinks periode. Wat de Nederlandse politieke partijen betreft was verhoging van het hulpbedrag voor en na de verkiezingen in februari 1967 een algemeen gedeeld uitgangspunt geweest. Deze verhoging stond dan ook met 'een hoge prioriteit' in de Regeringsverklaring die premier De Jong op 18 april 1967 presenteerde (MinAZ 1967, p. 29). Continuering van de minister z.p. voor deze taak werd in die verklaring echter niet genoemd – alsof het al een vanzelfsprekendheid was geworden. Hoewel dit laatste misschien niet te concluderen was geweest uit de meer of minder substantiële passages die de meeste partijen in hun verkiezings- en/of partijprogramma's wijdden aan het belang van ontwikkelingssamenwerking, was er maar één – D'66 – die vond dat deze hulp aan een staatssecretaris van BuZa moest worden opgedragen.¹ De andere partijen vonden de kwestie van het ministerschap gewoon niet belangrijk genoeg om er stelling tegen te nemen. Het leek dus toch wel een aanvaarde ministerspost te zijn geworden. Ook Engels merkte op dat dit ministerschap z.p. 'als zodanig zonder enige discussie werd gecontinueerd' (Engels 1987, p. 101). Maar de bezetting van deze post werd wél weer de restpost bij de verdeling van de ministerszetels in de eindfase van deze formatie.

Hoewel de verkiezingsuitslag ook andere partijcombinaties had mogelijk gemaakt, was deze (in)formatie in niet meer dan ruim anderhalve maand gepiept – hoofdzakelijk omdat PvdA en VVD al in een vroegtijdig stadium hadden laten weten niet *samen* in één kabinet te willen zitten, en de KVP vervolgens de VVD prefereerde. Nadat Biesheuvel, partijgenoot van aftredend interim-premier en eerste informateur Zijlstra, tevergeefs had geprobeerd een door hem te leiden kabinet van ARP, KVP, CHU en VVD te formeren, mocht de KVP'er en vorige minister van defensie, Piet de Jong, het nog eens proberen. En dat maakte Bot weer even kansrijk als opvolger van zichzelf (Maas 1986, p.37-38). Toen echter de CHU haar tweede man, Udink, niet bereid vond om Landbouw te doen, en hem vervolgens ontwikkelingshulp opdrong (waarvoor hij evenmin warm liep), was Udink in en Bot definitief uit – de eerste overigens zonder dat hij dit met-een besepte: nog vóór hij op de dag daarna een eerste ontmoeting zou hebben met formateur De Jong hoorde hij op zijn autoradio al dat hij minister zou worden.²

¹) D'66, dat in 1967 voor het eerst aan de verkiezingen voor de Tweede Kamer deelnam, vond dit omdat zij de hulp aan ontwikkelingslanden beschouwde als een onderdeel van de buitenlandse politiek (Van Tongerens analyse van de partij- en verkiezingsprogramma's in 1967). Slechts twee partijen – CPN en Boerenpartij – hadden geen enkele opvatting over het ontwikkelingsvraagstuk, de acht overige zeiden alleen niet welke be-windspersoon ermee belast zou moeten worden (idem, respectievelijk p.103, 104, en 98-106).

²) Udink schrijft in zijn memoires dat hij, na zijn afwijzing van het eerste verzoek van CHU-onderhandelaar Beer-nink, ook diens tweede verzoek voor Ontwikkelingshulp nog in beraad had, omdat deze post hem 'niet hecht verankerd leek' en het risico van competentiestrijd hem 'afschrikte.' Tegen een gesprek met formateur De Jong had hij echter 'uit beleefdheid' geen nee gezegd. Onderweg naar een eerdere afspraak diezelfde middag hoorde hij echter dat De Jong zijn kabinet al rond had en dat daarbij ook zijn naam werd genoemd (Udink 1986a, p.51-52). Dit latere verslag van Udinks aarzelingen komt overigens niet overeen met de mededeling in een van zijn eerste

In paragraaf 4.1 zal ik eerst een korte karakteristiek geven van deze tweede OS-minister en het opmerkelijke verloop van diens loopbaan, zowel in de landspolitiek als daarna in het bedrijfsleven. Daarbij bespreek ik ook enkele van Udinks meest opvallende opvattingen, gevolgd door de onderwerpen die zijn positie in het kabinet-De Jong betreffen. Bij de laatste gaat het aller-eerst over Udinks bevoegdheden als minister z.p. en de wijze waarop hij er al spoedig in slaagde, ondanks de beperkingen daarvan, geleidelijk aan een steeds grotere rol te gaan spelen. Dit deed hij niet alleen op de diverse terreinen van de ontwikkelingspolitiek zoals hij die opvatte, maar ook bij de bepaling van het meer algemene beleid van dit kabinet. De specifieke pro-bleemdefinitie en vooral de beleidsdoelstellingen die hij, en de in zijn laatste termijn als BuZa-minister optredende Joseph Luns, daarbij verwoordden, komen eveneens aan de orde: dat werd een kabinetsbeleid waarin de ontwikkelingsproblematiek een integraal onderdeel zou zijn van de buitenlandtaken. Daarna wordt deze paragraaf afgerond met een korte schets van de ideeën die Udink had over het voorlichtingsbeleid van ontwikkelingssamenwerking, en de kritiek die hij vanuit de samenleving kreeg op zijn beleid.

In de daarna komende paragrafen volgen, analoog aan de indeling in het voorgaande hoofdstuk, in 4.2 eerst de meer gedetailleerde analyses van het hulpbeleid dat Udink en dit kabinet voerden. In 4.3 komen dan de rol die Nederland speelde op het brede terrein van de internationale relaties met ontwikkelingslanden en zijn opstelling in het overleg met deze landen in de diverse internationale fora. De laatste paragraaf (4.4) bevat wederom de samenvatting van de verschillende conclusies uit het voorgaande, ingebed in een poging de eerder gestelde vragen naar de adekwaatheid waarmee deze minister en dit kabinet tewerk gingen, een voor een te beantwoorden.

4.1 Udink, zijn ideeën en zijn positie in het kabinet-De Jong

Drs. Berend Jan Udink (1926) was in de nationale politiek nog groen als gras toen hij werd gestrikt voor dit OS-ministerschap (officieel nog steeds omschreven als: 'belast met de aangelegenheden betreffende de hulp aan ontwikkelingslanden'³). Na een vrij laat gekozen en desondanks 'nog vele jaren slapend' lidmaatschap van de CHU – een 'protestant-christelijke' partij, die volgens hem 'verdraagzaam de weg van het redelijke midden' volgde –, liet hij zich omstreeks 1960 overhalen tot activiteiten in de gemeentelijke politiek van Rotterdam (p. 50⁴), de stad waar hij in 1952 was afgestudeerd als econoom aan wat toen nog de Nederlandse Economische Hogeschool (NEH) heette. Hoewel zijn bezigheden in de lokale politiek in 1965 leidden tot een lijsttrekker- en

interviews als minister: daarin beweerde hij 'zelfs enkele andere mogelijke portefeuilles van de hand (te hebben) gewezen en bewust ontwikkelingshulp (had) gekozen, omdat het werk me boeit' (Rutgers-Sluijter 1967, p.3) – het egard voor de functie die hem ten deel was gevallen zal meer voorop hebben gestaan.

³) Informeel ging men er weliswaar steeds meer toe over de term 'ontwikkelingshulp' te vervangen door 'ontwikkelingssamenwerking,' maar in de begrotingsstukken bleven Luns en Udink de taak van de laatste nog tot en met hun laatste Memorie van Toelichting (voor 1971) omschrijven als hier geciteerd, alsof deze alleen met de hulpaangelegenheden was belast (zie MinBuza 1970, Nr.1, p. 4, en Nr.2, p. 41). Desondanks hadden zij al op 1 september 1969 aan alle Nederlandse posten in het buitenland de opdracht gegeven de term 'ontwikkelingssamenwerking' voortaan vaker te gebruiken – het beleid ging immers om meer dan alleen hulp (Dierikx et al, red., 2005, p. 401; op deze brief kom ik verderop nog terug). Nog iets eerder, tijdens de begrotingsbehandeling in februari 1969, hadden enkele Kamerleden overigens al aangedrongen op toepassing van deze term in de naam van deze minister z.p. (Akkermans 1969, p. 40). Dit werd echter pas ingewilligd na de overgang naar het volgende kabinet toen Udinks opvolger officieel werd 'belast met de Ontwikkelingssamenwerking' (Min-Buza 1971, Nr. 1, p. 4, en Nr.2, p. 30). Desondanks zal ik mij in dit hoofdstuk echter doorgaans van de nieuwe term bedienen (en van de afkorting 'OS', die tevens kan dienen als aanduiding van dat deel van de BuZa-staf dat betrokken was bij de de hulp en andere taken van de OS-minister z.p.).

⁴) In dit deel van deze paragraaf betreffen paginanummers tussen haakjes zonder nadere bronvermelding verwijzingen naar Udinks memoires (Udink 1986a).

fractievoorzitterschap in de Rijnmondraad, was Udinks vroegere 'lichte afkeer' van de landelijke politiek ook toen nog altijd niet verder geëvolueerd dan tot, wat hij zelf omschreef als een 'wat ironische belangstelling' voor 'het gehacketak van de burgerheren in Den Haag' (p. 50). Wel sloeg hij in 1963 een uitnodiging om staatssecretaris van Verkeer & Waterstaat te worden af, zij het alleen vanwege de verplichtingen die hij bij zijn toen net gewijzigde functie in 1962 had aanvaard (p. 47-48).

Het was deze functie van directeur van de toen opgerichte *Centrale Kamer voor Handelsbevordering* (CKH) – een orgaan dat was bedoeld om samen met de Economische Voorlichtingsdienst van het Ministerie van EZ meer eenheid te scheppen in de organisatie van de Nederlandse exportbevordering (p. 46) –, die hem in aanraking bracht met landelijk en vooral internationaal opererende personen en (overheids)instellingen. Maar ook zijn eerdere taken, eerst als adjunct-secretaris en daarna als secretaris van de Kamer van Koophandel en Fabrieken in Rotterdam, waren niet zonder kosmopolitieke allure geweest. Wat hij bij de CKH leerde van en over de nationale en internationale politiek was vooral het bestuurlijk-organisatorisch manoeuvreren tussen rivaliserende belangen. Maar de omgang met kiezersvolk en politieke partijen waren bij de Rijnmondraad slechts gering geweest. Terwijl zijn bestuurlijke ervaring Udink en het terrein van de ontwikkelingssamenwerking goed van pas zouden komen, zou zijn beperkte bekendheid met het politieke handwerk hem ten slotte opbreken als politicus.⁵

Udink raakte tijdens zijn OS-ministerschap al spoedig bekend als een krachtige persoonlijkheid, die in debatten en interviews stevig van zich af kon bijten. Dat en zijn vermogen om 'intelligent en innemend' te opereren, maakten dat hij 'snel aan politiek gewicht won' (Maas 1986, p. 40). Door zich welbewust ook met dingen te bemoeien die weinig met ontwikkelingshulp te maken hadden, wist hij in het kabinet erkenning te krijgen als generalist en all-round politicus. En dat verschaftte hem toegang tot de 'inner circle' van het kabinet-De Jong, 'die over de financieel en sociaal-economische vraagstukken praatte.' Dit was, zo verklaarde hij in een later interview met Maas, 'heel essentieel': 'Een minister die zich niet bemoeit met het kabinetsbeleid doet zijn vak schade.' Door zijn optreden als 'kabinetsminister' kreeg hij meer gezag en 'grote impact,' zo betoogde hij zelf, 'want als je dan eens voor je eigen zaak moet opkomen, dan weten ze dat je niet zit te kletsen' (Udink 1986b, p.101).

Niet onbelangrijk was overigens ook dat zijn opvattingen het gewicht van CHU-standpunten kregen doordat de oorspronkelijke 'eerste man' van zijn partij, Beernink (die minister van Binnenlandse Zaken was geworden), zich opstelde als 'vakminister' (Engels 1987, p.104-105; ook Maas 1986, p.40-41).

Wat de Tweede Kamer betreft was Udinks optreden in eerste instantie echter nog wat aarze-

⁵) Udinks vervolgcarrière vat ik kort samen: Zijn verkiezing tot lijsttrekker van de CHU in 1970, werd een teleurstelling voor zijn partij bij de Tweede Kamerverkiezingen in 1971: twee zetels kwijt; nog 10 over. Het daarna geformeerde Kabinet-Biesheuvel (waarin Udink eerst als minister van Volkshuisvesting & Ruimtelijke Ordening optrad, en een jaar later, na het vertrek van DS'70, ook als minister van Verkeer & Waterstaat) was maar een kort leven beschoren. Nadat Biesheuvel-2 in 1973 definitief ten onder was gegaan stapte Udink tegen zijn zin uit de actieve politiek (p. 109). Maar ook in het bedrijfsleven werd zijn aanvankelijke succes spoedig overschaduwd door een nogal abrupt einde: begonnen als lid van de Raad van Bestuur van OGEM – een internationaal opererend conglomeraat van gas- en elektriciteitsbedrijven – werd hij in 1978 voorzitter van die Raad, totdat de gezamenlijke Commissarissen hem in januari 1980 verzochten af te treden. Over het geheel genomen is het met Udinks loopbaan nogal bizar gegaan: eerst in amper vier jaar tijd naar de hoogste toppen van de nationale politiek, en minder dan zeven jaar later geofferd als zondebok in een bedrijfstragedie die veel opzien baarde. Het eindigde in wat hij zelf omschreef als zijn 'maatschappelijke dood' (p. 274). In 1984 nam hij het besluit om het land te verlaten (Terlingen 1984). Udink, inmiddels weer terug, overleed op 24 mei 2016.

Het grootste deel van deze hoge vlucht met Icarische afloop blijft hier verder buiten beschouwing. Udink keerde jaren later terug in Nederland. In de tweede helft van augustus 2005 had ik enkele telefoongesprekken en een uitwisseling van emails met hem, waaruit ik in dit en het volgende hoofdstuk enige malen zal putten.

lend geweest, ook naar eigen inzicht (p.125). Hij moest op 22 juni 1967 meteen in het diepe, omdat tijdens de debatten over de regeringsverklaring verschillende vragen waren gerezen die specifiek de ontwikkelingssamenwerking betroffen. En daar waren ook vragen bij over de status van de Nota-Bot uit 1966, die de Kamer tijdens de interim-periode-Zijlstra had laten liggen. Strikt formeel ging het debat in juni 1967 echter niet over deze nota, mede op wens van Udink: deze had ‘hier en daar’ ook ‘een eigen accent’ willen aanbrengen en tevens ‘beleidsonderwerpen’ aan de orde willen stellen ‘die nieuw zijn, of die een jaar geleden nog in een iets ander licht konden worden gezien’ (Tweede Kamer 1967b, p. 562). De vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken had dit goed gevonden door in een speciale brief een achttal hoofdpunten van het beleid inzake de ontwikkelingshulp op de agenda te zetten.⁶ De behandeling verliep echter nogal chaotisch, overigens niet alleen omdat Udink de Kamermores nog onvoldoende kende.⁷ Vooral van de zijde van de PvdA klonk in de interventies van verschillende fractieleden grote gram door over de vervroegde ondergang van het kabinet-Cals. Ruygers, nog altijd eerste woordvoerder voor ontwikkelings-samenwerking, kwam nog vóór dat de minster iets had kunnen zeggen in zijn eerste termijn al met twee moties, waarvan vooral de tweede ernaar streefde het Nederlandse beleid voortaan op heel andere leest te schoeien. Udink probeerde die boot een beetje af te houden, maar dat vond Van Mierlo (D’66) nogal irritant, mede omdat ook hij zelf, gretig puttend uit de Nota-Bot, een aantal suggesties in die richting had geopperd. Hij kwam daarom ’s avonds met een derde motie, en die stoorde niet alleen de minister, maar ook de regeringspartijen in nog hogere mate. Daarna kwam het niet meer goed. Het debat waaierde steeds weer uit en ontaardde in de late uren in verward geschreeuw, dat pas ruim na middernacht kon worden beëindigd. Ruygers had intussen de inhoud van zijn motie in leven gehouden door de Kamer te verzoeken de stemming aan te houden tot later; maar Van Mierlo ging *va banque* en zag zijn motie bij zitten en opstaan worden verworpen (Coppens 1967; Tweede Kamer 1967b, p. 535-584).

Na deze ook voor Udink niet zo bevredigende verlopen confrontatie met de Kamer zon hij op een bijzondere actie. Vier maanden later, tijdens de algemene beschouwingen over de rijksbegroting voor 1968, zag hij kans om zijn intussen toenemende politieke gezag in regeringskring met succes te beproeven ten behoeve van de ontwikkelingshulp. Het ging toen om de al tijdens de debatten over de regeringsverklaring en daarna van diverse zijden bepleite verhoging van de overheidshulp tot 1% van het nationaal inkomen (waarvoor het kabinet niet verder was gekomen dan het kabinet-Cals in de Nota-Bot: hetzelfde percentage maar zonder een streefdatum).

Tijdens die begrotingsbeschouwingen hoorde Udink genoeg om te begrijpen dat het ijzer gesmeed kon worden: hij liet premier De Jong weten dat hij ‘zou aftreden’ als er geen toezegging kwam over het tijdstip waarop het genoemde percentage zou worden bereikt – bij de interne begrotingsbesprekingen hadden ‘velen in het kabinet’ daarvoor nog ‘niets’ gevoeld (Udink 1986a, p. 96). In een speciaal daarvoor in het kamergebouw bijeengeroepen en uitsluitend aan dit onderwerp gewijd ministersberaad kreeg hij echter zijn zin – met De Block als enige opponent (idem).⁸

⁶) Op de rol van de Nota-Bot tijdens de periode-Udink kom ik verderop terug bij de ontwikkelingsdoelstellingen van de regering-De Jong.

⁷) Er waren ook veel nieuwe Kamerleden: vooral van D’66 (geheel nieuw), maar ook van de Boerenpartij (van drie naar zeven gegaan).

⁸) Vreemd genoeg dateert Udink dit bijzondere gebeuren in zijn memoires echter ten onrechte één jaar later, in 1968, inclusief de (consistente) vergissing dat het toen ging om de begroting voor 1969 (Udink 1986a, p. 96). Het betreffende ministersberaad in het gebouw van de Tweede Kamer vond plaats op 11 oktober 1967 (zoals wordt bevestigd door het verslag daarvan, vastgesteld op 20 oktober en officieel toegevoegd aan de notulen van de ministerraadsvergadering van 13 oktober, beide opgenomen in Dierikx et al., red., 2005a, p. 77-80, inclusief noot 8). En de uitkomst van dit beraad werd door de minister-president meegedeeld aan de Kamer op 12 oktober (zoals blijkt uit de Handelingen – Tweede Kamer 1967c, p. 209) – en dus niet ‘een half uur later’ na het bijzondere ministersberaad, zoals Udink zich eveneens abusievelijk herinnerde – 1986a, p.96). Maas dateert het gebeuren eveneens in 1968, maar hij baseerde zich in deze waarschijnlijk alleen op informatie verkregen van Udink (Maas 1986, p. 40). [Zie vervolg op p. 194.]

Nederland had vanaf dat moment officieel de doelstelling om in de begroting van 1971 1 % van het Netto Nationaal Inkomen tegen factorkosten (NNIfk) uit te trekken voor publieke ontwikkelingshulp.⁹ En Udink verwierf met deze actie ‘veel goodwill ten departemente en in de Kamer’ (Maas 1986, p. 40), al hadden de Novib en de NAR dit percentage al voor 1968 voorgesteld als een ‘voorlopig minimum.’¹⁰

Door deze eerste omvangsdoelstelling voor de ontwikkelingshulp stegen Nederlands naam en die van Udink ook internationaal – al zal dat niet bij iedereen het geval zijn geweest.¹¹

De man van de Internationale Ontwikkelingsstrategie

Sommigen menen ook dat Udink zijn reputatie verder versterkte door zijn optreden tijdens de tweede algemene conferentie van de Unctad (in februari-maart 1968, in New Delhi, India). Inderdaad hield hij daar wel een wervend positieve redevoering, die ook een aantal suggesties bevatte voor akkoorden over concrete aanbevelingen die op dat moment nog betwist werden. Maar een ‘bemiddelend optreden’ tussen de tegenover elkaar staande landenblokken, dat Maas Udink toedichtte, of een ‘tot het laatste moment blijven streven naar een compromis’, dat Kuitenbrouwer uit de mond van Ruygers lijkt te hebben opgetekend, waren volledig uit de lucht gegrepen. Ook zou Udink geen poging hebben kunnen doen ‘de conferentie te redden’ – zelfs als hij wél tot de eindfase in New Delhi was gebleven, en niet veel te vroeg was vertrokken.¹² (Meer over Unctad-2 en Nederlands optreden voor, tijdens en na de conferentie volgt in paragraaf 4.3.)

Udink begon echter geleidelijk aan wél meer waarde te hechten aan het internationale rege-

[Vervolg noot 8] Dat Udink inderdaad heeft gedreigd met opstappen is overigens niet iets dat uit het verslag van 11 oktober blijkt. Desgevraagd verklaarde Udink het ontbreken van dit dreigement uit het feit, dat hij het alleen in zijn telefoongesprek met De Jong had geuit; herhaling ervan tijdens het speciale ministersberaad was niet nodig gebleken omdat bijna alle ministers nu wel met de streefdatum instemden (email van en telefoongesprek met Udink op 20 en 22 augustus 2005). Dat Udink de portefeuillekwestie gesteld had werd al eerder bevestigd door een mondelinge mededeling van premier De Jong aan de auteurs van de biografie over hem (Brouwer & Van Merriënboer 2001), op grond waarvan dezen het verwerkten in een door De Jong niet weersproken passage over Udink in hun boek (op p.116), aldus Van Merriënboer in een mail aan mij van 13 juli 2004.

⁹) Dit is de formulering van de wijze waarop het besluit later werd geïnterpreteerd en uitgevoerd. De notulering ervan in de in de vorige noot genoemde twee ministersvergaderingen was echter veel minder nauwkeurig en op één punt zelfs uitgesproken merkwaardig. Ik kom daarop terug in paragraaf 4.2.

¹⁰) De NAR ging er in zijn advies over de samenstelling van het programma in 1968 met een bedrag van f. 747,65 mln. zelfs iets over heen, maar noemde ook alternatieve bedragen waarmee het percentage pas in drie jaar zou worden bereikt (NAR 1967, p. 3-5). De Novib nam in zijn verklaring van 6 november 1967 het eerste bedrag en jaartal over en stelde tevens voor het percentage daarna geleidelijk op te voeren tot ‘omstreeks 2 procent in 1972’ (verklaring in mijn bezit, p. 2-3). De Novib baseerde zich daarbij op ramingen van het Centraal Plan Bureau (CPB), die ik verderop zal toelichten.

¹¹) Udink meldde althans in de ministerraad van 30 augustus 1968, dat er in de DAC ‘al druk [was] uitgeoefend om het Nederlandse streefcijfer van 1% (...) in 1971 los te laten’, maar de betreffende notulen geven niet weer wie dat deed of deden en waaruit die druk bestond (Dierikx et al., red., 2005a, p. 251).

¹²) Maas schrijft over Udinks ‘bemiddelend optreden’ zonder daarvoor een bron te noemen (1986, p. 40), en als Kuitenbrouwer de uitspraak van Ruygers over Udinks compromispogingen ‘tot het laatste moment’ inderdaad aan dit Kamerlid ontleende, zoals hij suggereert (1994, p. 146), dan kan ik slechts concluderen dat ook Ruygers niet op het juiste moment aanwezig was in New Delhi. Udink vertrok in elk geval al op 20 maart uit New Delhi, nadat hij op 18 maart zijn redevoering had gehouden in de plenaire vergadering (zo blijkt ook uit het delegatieverslag, EZ 1968, respectievelijk p. 119 en 128). Als hij echt een rol als bemiddelaar had geambieerd had hij zijn vertrek met minstens een week moeten uitstellen, want de conferentie werd pas na dagenlang uitstel op 29 maart afgesloten – zoals ik destijds ter plekke heb kunnen constateren. En dat Udink zou proberen het overleg ‘te redden’, zoals ik achteraf in enkele Nederlandse kranten las (genoteerd in een van mijn nabeschouwingen – Coppens 1968b, p. 285), berustte op een zodanige overschatting van Nederlands positie in het krachtenveld, dat Udink dit onmogelijk zelf kan hebben gesuggereerd. Wat hij in zijn memoires zelf zei over zijn rol in deze conferentie was overigens maar een beetje minder pretentius (1986a, p. 83).

ringsoverleg over het ontwikkelingsvraagstuk. Nederland ging ook proberen op dat toneel steeds meer een voortrekkersrol te vervullen (zoals bijvoorbeeld bij de voorbereidingen voor het volgende Ontwikkelingsdecennium in de VN: DD-2).¹³ Naast al het ambtelijk-technische werk van de BuZa-diplomaten in de VN, bleek die rol vooral ook uit het initiëren door Udink van wat later het ‘Gelijkgezindenoverleg’ zou worden genoemd: een klein groepje landen uit verschillende landengroepen dat betekenisvolle compromissen trachtte te ontwikkelen waarmee tegenstellingen tussen de blokken zouden kunnen worden overbrugd. Als teken van de internationale appreciatie voor een en ander mocht Udink als een van de eersten de VN-Assemblee toespreken bij de lancering van de nieuwe Ontwikkelingsstrategie in oktober 1970.¹⁴

Om een goed voorvechter te zijn van dit soort intentieverklaringen over het te voeren beleid is een zeker geloof in het op papier gezette woord van de gezamenlijke regeringen uiteraard onmisbaar. Udink had dit geloof misschien niet vanaf het begin, maar hij raakte er met het vorderen van de voorbereidingen van de DD-2-strategie kennelijk steeds meer van overtuigd dat dit document iets meer voorstelde dan de zoveelste beginselverklaring uit de VN. De Strategie in wording zou zelfs van groot belang kunnen zijn, zelfs als er voorbehouden bij zouden worden gemaakt, zo stelde hij. Dat bleek bijvoorbeeld uit Udinks rede voor het Koninklijk Instituut voor de Tropen (KIT), drie weken vóór de slotzittingen in New York. In die rede karakteriseerde hij de Strategie ‘als uitdrukking van de collectieve politieke wil der deelnemende volkeren en als nieuw instrument om de voorgestelde politiek ook daadwerkelijk uit te voeren.’ Anders dan in de bekende VN-resoluties, zo meende hij, zouden de landen die deze tekst onderschrijven ‘zich verplichten tot het voeren van een doelbewuste, nauwkeurig geformuleerde ontwikkelingspolitiek.’ Met name de ‘precisie’ van de Strategie zou haar ‘kracht’ zijn, zei hij, want die ‘snijdt in elk geval bij voorbaat de mogelijkheid af een interpretatie aan de verplichtingen te geven, die het aangaan ervan in feite waardeloos zou maken’ (Udink 1970b, p. 11-2).

Misschien wist hij op 1 oktober 1970 nog niet dat ook de eindversie van de Ontwikkelingsstrategie nogal wat reserves zou oproepen. Die waren weliswaar lang niet allemaal van negatieve aard, in die zin dat landen vonden dat er teveel van hen werd gevraagd. Zulke bedenkingen zaten er echter wel tussen, vooral van de grote ontwikkelde landen, terwijl veel ontwikkelingslanden daarentegen betoogden dat zij meer hadden gewenst. En ook Nederland zelf had een voorbehoud gehad.¹⁵

¹³) Deze voorbereidingen waren al in de periode-Bot begonnen, na de evaluatie halverwege van het eerste decennium. Udink ging door met het financieren van allerlei nieuwe doelbijdragen en studies, waarmee Bot al begonnen was, en gaf net als zijn voorganger ook veel politieke steun aan het werk van de Commissie-Tinbergen (officieel het CDP) die was belast met de inhoud van wat al spoedig de ‘Ontwikkelingsstrategie voor de Jaren Zeventig’ werd genoemd (Ringnalda 1999, p. 202-204).

¹⁴) Van Dam beweert zelfs dat Udink de eerste spreker was (1986, p. 112), maar dat blijkt niet uit *Deelgenoten in Ontwikkeling IV*, de Nederlandse vertaling van het Strategiedocument en enkele gerelateerde teksten en een rapport, uitgegeven door de Staatsuitgeverij (Deelgenoten...IV, 1972). Udink is daarin de derde spreker, na de redevoeringen van de voorzitter van de Algemene Vergadering en de woordvoerder van de Groep van 77 (idem, respectievelijk p. 65-67 en 59-64). Was dit op zich al eervol genoeg, bijzonder waren ook de woorden waarmee de vierde spreker, de voorzitter van het Voorbereidingscomité van de Strategie, Chtourou (Tunesië), zijn toespraak begon: zeggende dat het hem persoonlijk veel genoegen deed ‘aan het woord te mogen komen na de Nederlandse minister van Ontwikkelingssamenwerking, de heer Udink,’ noemde hij deze ‘een van de meest onwankelbare voorvechters van deze internationale strategie’ (idem p. 68). Volgens een mededeling in het BuZa-maandblad, IS, schijnt Udinks rede echter al op 17 oktober 1970 te hebben plaatsgevonden (IS 1970, p. 234), zoals ook uit enkele andere toespraken kan worden afgeleid dat die gehouden werden in de dagen voorafgaand aan de plechtige zitting van 24 oktober 1970, tevens de 25^e verjaardag van de VN, waarin de Strategieresolutie officieel werd aanvaard.

¹⁵) Dat bleek de alinea te zijn waarin de mogelijkheid werd overwogen om ‘een link’ aan te brengen tussen de schepping van SDR’s en de beschikbaarstelling van aanvullende ontwikkelingsfondsen aan ontwikkelingslanden. Nederland liet noteren niet overtuigd te zijn van twee niet nader omschreven veronderstellingen, maar was wel bereid deel te nemen aan verder overleg en onderzoek (Deelgenoten... IV, 1972, respectievelijk p. 18 en 51). Deze publicatie telt twintig bladzijden met zulke voorbehouden en vele landen die ze hadden aangedragen (idem p. 36-55).

Was dit gênant voor Udink, die dit misschien liever had vermeden? Hij zei er in elke geval niets over in zijn toespraak voor de Algemene Vergadering. En aan de reserves van de andere landen wist hij een handige draai te geven: hij zag ze slechts als ‘een teken van aarzeling op dit ogenblik waarop men besluit voorwaarts te gaan. Het feit dat voorbehouden worden gemaakt bewijst,’ zo stelde hij, ‘dat wij allen dit document hoogst ernstig nemen.’ Want ‘wij stappen niet zomaar over een drempel, wij zetten (...) een reusachtige stap voorwaarts in de zaak van de wereldgemeenschap.’ Van terughoudendheid was wel sprake, maar deze stap werd dus wel degelijk gezet, daaraan twijfelde Udink niet. Zoals hij in zijn rede ook al eerder had benadrukt, dat de uitkomst van het overleg zijn eigen ideeën had ‘overtroffen, want het is mogelijk gebleken meer, ja zelfs véél meer, te bereiken dan het allernoodzakelijkste.’ En: ‘wij hebben dit document gemaakt en dit document gaat nu  ns maken’ (idem, respectievelijk p. 66 en 65).

Sterke retoriek, zonder twijfel. Maar de voorbehouden waren niet allemaal even onschuldig, en wel degelijk zeer indicatief voor wat er in de praktijk van de Strategieaanbevelingen terecht zou komen. Wat dat betreft was Udink wel wat naïef, ook al geloofde hij er op het moment su-pr me misschien wel sterk in. Dat geeft hij achteraf ook toe, als hij in zijn memoires zijn destijds grote enthousiasme onderstreept over het gebeuren in New York: ‘Ik heb in die jaren werkelijk geloofd dat wij allemaal te zamen bezig waren de wereld een klein eindje vooruit te helpen’(p. 97). En n g eens vijf jaar later, twintig jaar na dato, was zijn geestdrift nog niet bekoeld: (onder verwijzing naar enkele internationaal bekende persoonlijkheden, die hij daarna bijeen had kunnen roepen voor een conferentie in de buurt van Parijs) ‘U kunt zich nauwelijks de geestdrift van die officiële mensen voorstellen. We dachten werkelijk dat we aan de vooravond van een nieuwe internationale economische en sociale politiek stonden’ (aangehaald in Schaepman 1991, p. 11).

Het is duidelijk dat hier een heel wat meer geëngageerde minister tevoorschijn komt dan deze minister kort na zijn aantreden werd toegedicht – onder anderen door oppositieleider Den Uyl, die aanvankelijk slechts een ‘gerespecteerde en geroutineerde verdediger van de exportbelangen van het Nederlandse bedrijfsleven’ in hem zag (Tweede Kamer 1967a, p. 44).¹⁶ Het naïeve idealisme dat Udink ten aanzien van de Ontwikkelingsstrategie bezat contrasteert overigens nogal met de eigenschap die hij met duidelijke instemming optekende uit de mond van de Nederlandse ambassadeur in Parijs, die hem had gezegd: ‘U bezit de ironie, die nodig is in de internationale betrekkingen’ (1986a, p. 80, door Udink gecursiveerd).¹⁷

Hoe dan ook, die ironie droeg er misschien toe bij dat het al spoedig goed ‘klikte’ met zijn collega Luns. Met deze voelde Udink ‘een zekere congenialiteit in onze karakters’ (idem, p. 77), en dat was gunstig voor de afname van de potentiële spanningen tussen het buitenlandbeleid in het algemeen en de ontwikkelingssamenwerking; als er controversen over ontstonden konden die snel worden opgelost – of met de mantel der politieke wilsovereenstemming worden bedekt. Wel is waar dat Udink er wel eens een ambtenaar voor op zijn nummer moest zetten, en ook bereid was tegenoffers te brengen (zie de voorbeelden die hij noemt in zijn bijdrage aan de belangwekkende

¹⁶⁾ Opmerkelijk hoe snel Den Uyl vergeten was dat wat hij Udink verweet, vrijwel overeenkwam met wat hij in de vorige periode, als minister van EZ in het kabinet-Cals, van zijn collega Bot had verlangd. Later, onder andere in 1985, liet Den Uyl zich echter tegenover Maas w l ‘in waarderende zin uit over de wijze waarop Udink zijn taak vervulde’ (Maas 1986, p.176, noot 59).

¹⁷⁾ Het onmiskenbare optimisme dat Udink in oktober 1970 tentoonspreidde over de reële betekenis van de DD-2 uitkomsten voor het beleid van de landen in de praktijk contrasteert overigens ook sterk met Udinks pessimisme over de slaagkans van de Strategie ruim een half jaar voor dat die werd aangenomen. In een interview met H. Smulders van *Panorama* toonde hij zich namelijk ‘uitermate somber’ over de vraag of grote landen als de VS en het VK, maar ook ‘het hele Oostblok’, zullen willen meedoen als ‘we in dit najaar met een blauwdruk komen voor de ontwikkelingssamenwerking’; met name de VS zag hij niet ‘in enkele jaren een volledige ommezwaaai maken’ (Smulders 1970, p.19). Moeten we aannemen dat Udink dit zeven maanden later wel mogelijk achtte? Wellicht kon hij als feestredenaar in de Assemblee slechts optimisme etaleren. Maar achteraf zou de sombere Udink van maart 1970 meer in het gelijk worden gesteld dan de optimistische van het najaar.

bundel van Melkert – Udink 1986b, p. 91-2; op één voorbeeld kom ik hierna nog terug).

En Luns was ook in de formatie van 1967 geen voorstander geweest van het ministerschap z.p. op zijn ministerie – maar dat was een vuiltje dat Udink op zijn eerste ministersdag in enkele minuten uit de weg had geruimd.¹⁸

Tot zo ver enkele kenmerken en een deel van de opvattingen van de minister z.p. in deze periode. Vooral Udinks opvattingen zijn echter nog maar zeer ten dele belicht. Met name zijn kijk op het ontwikkelingsvraagstuk in het algemeen en zijn ideeën over de concrete beleidsaanpak – zowel in de ontwikkelingslanden als die in de rijke wereld – kwamen nog niet uit de verf. Dit zijn echter onderwerpen die direct of indirect aan de orde komen in de rest van dit hoofdstuk, zodat ik er daar meer over zal zeggen. Niet zelden echter gingen achter Udinks concrete standpunten in praktische zaken opvattingen schuil die behoorlijk afweken van het globale gedachtegoed dat in het voorgaande van deze minister naar voren kwam. Wat dit betreft was Udink een man met meer dan één gezicht.¹⁹

Visie en globale beleidsdoelstellingen

Aantredend minister z.p. Udink had er blijkbaar geen zin in om de Nota-Bot van het kabinet Cals uit 1966 tot leidraad van zijn beleid te verheffen. Zijn bijdrage aan de regeringsverklaring van De Jong had dan ook niet geleid tot enige verwijzing daarnaar. Pas nadat er tijdens de debatten over die verklaring door Schmelzer naar was gevraagd, antwoordde de premier op 20 april 1967, dat de regering zich bij haar hulpverleningsbeleid ‘in grote lijnen zal baseren op de uitgangspunten van de nota-Bot’ en ‘op basis hiervan het beleid verder zal ontwikkelen en waar mogelijk uitbouwen’ (Tweede Kamer 1967a, respectievelijk p. 113 en 127). En Udink citeerde op 22 juni, tijdens zijn maidenspeech in de Tweede Kamer, eerst de twee zinnen van de MP voordat hij in eigen woorden benadrukte, dat deze nota ‘door het kabinet in hoofdzaken wordt aanvaard’ (idem 1967b, p.562).

Dat klonk dus nogal terughoudend en onmiskkenbaar gereserveerd. Bovendien hebben we hierboven al gezien dat de nieuwe minister zich ook verzette tegen een parlementaire kennismaking met zijn eigen beleidsopvattingen aan de hand van deze nota van zijn voorganger. De vraag is echter waarom. Dat hij zich misschien niet geroepen voelde om Bots nota tegenover het parlement te verdedigen, kan niet het echte probleem zijn geweest. Hij had er immers, op de punten die hem niet of minder bevielen, ook afstand van kunnen nemen, of voorbehouden kunnen formuleren, al of niet met handhaving van de reeds door De Jong uitgesproken instemming ‘in grote lijnen’ en/of zijn eigen beperking tot de ‘hoofdzaken’ van de nota. Wellicht vreesde de prille

¹⁸⁾ Eenvoudig omdat hij het volledig eens was met Luns, zoals hij in dezelfde bijdrage benadrukte (Udink 1986b, p. 93). Udinks opvattingen over de wenselijke positie en bevoegdheden van de ontwikkelingsminister komen verderop nog ter sprake.

¹⁹⁾ Geen man met een ‘januskop’ dus, want hij had er beslist meer. In termen van de twee modellen die ik in hoofdstuk 1 heb onderscheiden, huldigde hij een veel grotere variatie aan kenmerkende opvattingen uit beide modellen, sommige gelijktijdig, andere op verschillende momenten. Soms waren die ideeën alleen maar verschillend en niet per se met elkaar in strijd. Maar er zaten ook meningen tussen die tot op zeker hoogte onverenigbaar waren, zo niet volledig met elkaar botsten. Dit laatste dan zoals dit bij anderen zou gelden. Bij Udink leken dit eerder paradoxale elementen te zijn, die op het eerste oog in zijn persoon vrij harmomonieus samengingen, enerzijds gedragen door een op bepaalde geloofsovertuigingen gebaseerd mensbeeld met optimistische, zo niet naïef-idealistische trekken; en anderzijds versterkt door een politieke en economische theorie, die aan marktwerking grote waarde toekent – en daarmee vele nuances en details van menselijk handelen negeert of ontkent. Udink was dan ook wel een man die door de merkwaardige tegenstrijdigheden in zijn denken en gedrag vragen opriep (zie bij voorbeeld het interview met hem van Bibeb, die er onmiskkenbaar op vastliep, met een daarop soms vertwijfeld reagerende Udink – Bibeb 1971).

bewindsman zich dan te veel op glad ijs te moeten begeven, of door mogelijke vragenstellers te worden genoodzaakt de redenen voor zijn aarzeling toe te lichten. Mogelijk wilde hij ook niet worden aangesproken op meer dan alleen de globale uitgangspunten van deze nota; er staan immers ook tal van algemene beleidsbeginselen in vermeld, inclusief concrete maatregelen en opinie's, die hij òf zou moeten verdedigen, òf met redenen omkleed zou moeten afvallen.

Ik vraag mij dit alles echter af omdat volstrekt onduidelijk is gebleven welke bezwaren minister Udink tegen de Nota-Bot kan hebben gekoesterd. Enige uitspraak daarover heb ik in elk geval niet gezien. Ook de reeds hierboven geciteerde woorden waarmee hij naar de agendering van het Kamerdebat op 22 juni 1967 verwees, klonken allerminst als bezwaren tegen de nota. En zulke bezwaren, of kritisch kanttekeningen van andere aard kwamen evenmin naar voren in de overige interventies van de minister tijdens dit debat, noch in enig overheidsstuk namens hem, of in redevoeringen van of interviews met hem.²⁰

Intern op BuZa, en misschien ook bij de andere ministeries, was het echter duidelijk anders gesteld. Het derde ING-boek bevat tal van interne BuZa-memo's en ook enkele notulen van de ministerraad waarin verwezen wordt naar de Nota-Bot, hetzij als bron van wat er eerder over een bepaald onderwerp was besloten, hetzij als aanleiding van nieuwe beschouwingen die voortboreduren op reeds daarin verdedigde beleidsstandpunten. Udink heeft het parlement kennelijk kunnen overreden af te zien van een expliciete standpuntbepaling over deze nota, maar niet kunnen verhinderen – gesteld dat hij dit gewild zou hebben – dat deze nota tijdens en na zijn periode nog wel zou fungeren als een beleidsstuk waarmee gewerkt werd.

Het ontbreken van een nieuwe beleidsnota, of een daarmee vergelijkbaar werkdocument, betekent in elk geval dat er nauwelijks schriftelijke aanknopingspunten zijn waaruit het bestaan van een al of niet afwijkende visie op of doelstellingen van het beleid in de periode-Udink kan worden afgeleid. In zijn eerste bijlage in de MvT van de BuZa voor 1968²¹ noemt hij bij voorbeeld alleen het zeer algemene streven naar 'het overwinnen van de achterstand in sociale en economische ontwikkeling van een groot aantal landen [dat] de volkerengemeenschap voor een van haar zwaarste taken stelt' als een blijkbaar gedeeld doel en motief. Overwegingen als deze golden ook voor het eigen beleid, zoals in de volgende alinea blijkt, met als extra kenmerk dat 'ons volk – bewogen als het is door de nood die in vele delen van de wereld heerst – een wezenlijke bijdrage wil leveren tot de vooruitgang der achtergebleven gebieden' (MinBuza 1967b, nr. 4, p. 11). Zulke strevingen en drijfveren sloten volledig aan bij de beleidsfilosofie van de Nota-Bot.

Ook de bijlage in de MvT voor 1969 voegde daaraan qua visie of beleidsdoelstellingen niets wezenlijks toe, afgezien van de toespitsing op de al in de Nota-Bot aangekondigde meerjarige programmering van de hulp (MinBuza 1968, nr.3, p. 32-36) – meer daarover volgt in paragraaf 4.2. En dat gold ook voor de MvT voor 1970, zij het dat Luns en Udink er deze keer een punt van maakten te benadrukken, dat de hulpverlening aan ontwikkelingslanden 'ten nauwste verweven is

²⁰⁾ De indruk dat Udink problemen had met de Nota-Bot, ontleen ik aan de mededeling die ik op 26 oktober 2010 ontving in een telefoongesprek met professor Ferdinand van Dam (nog steeds hoofd Bureau Beleidsvoorbereiding op DGIS). Tijdens dit gesprek, dat over zaken van veel recentere aard ging dan de periode-Udink, wees Van Dam mij er onverwacht en geheel ongevraagd op, dat Udink bij zijn komst de nota-Bot 'meteen in de prullenbak' had gegooid. Ook zou de Tweede Kamer zich nooit over deze nota hebben uitgesproken. Een debat daarover heb ik inderdaad niet gevonden, maar dit lag natuurlijk wel aan de Kamer zelf, die er kennelijk niet op gestaan heeft Udink daartoe te bewegen. Merkwaardig is echter dat Udink in zijn memoires stelt, dat het debat van 22 juni 1967 wèl over Bots nota ging, dit in tegenstelling tot wat hij op die datum in de Kamer zei. Dat hij er in 1967 nog reserves over had, was hem blijkbaar ontschoten toen hij in 1986 schreef dat de Nota-Bot 'door het kabinet-De Jong [was] overgenomen' (respectievelijk Tweede Kamer 1967b, p. 562, en Udink 1986a, p.125).

²¹⁾ Deze bijlage, die alleen door Udink werd ondertekend, nam dus vanaf het begin de plaats in van de voorheen door Bot ondertekende en met de BuZa-begroting meegezonden extracomptabele staat van diens begrotingsnota's (zie MinBuza 1967b, nr.4, p.11-19). Dat deze bijlage nu geen extracomptabele staat meer zou zijn, of nog handelingen zou toestaan die in de begroting zelf niet geoorloofd waren, stond er niet bij. Maar dat is een kwestie waarop ik in paragraaf 4.2 nog terug zal komen.

met het buitenlandse beleid, en daarvan een integrerende bestanddeel uitmaakt' (MinBuza 1969b, nr.2, p. 5).²² Aan deze verwevenheid zou weliswaar 'in de opstelling van de Rijksbegroting uiting zijn gegeven door de jaarlijkse beschouwingen' over het ontwikkelingsbeleid 'op te nemen in' de MvT van BuZa, zoals vanaf 1968 was gedaan. Maar toch was hiermee, volgens beide bewindslieden, 'tot dusver onvoldoende gestalte gegeven aan (de) eenheid van het buitenlands beleid.' Wat eraan mankeerde was, dat deze beschouwingen waren opgenomen 'als bijlage bij' deze MvT, en dat noemden zij bij nader inzien 'onvoldoende'. De taak van de regering 'om het Nederlandse aandeel in de internationale samenwerking en in het internationaal streven naar vrede, veiligheid en voorspoed te verzekeren', wat 'vanzelfsprekend (ook) de samenwerking op het terrein van de ontwikkelingshulp omvat', moest voortaan ook 'in de presentatie van het Regeeringsbeleid naar voren treden.' Daarom zou deze uiteenzetting van het OS-beleid 'niet meer in een bijlage [worden] weergegeven, [maar] in de memorie van toelichting zelf' (idem).²³

Het lijkt wat theatraal deze louter redactionele verandering in de presentatie een 'novum' te noemen, zoals beide bewindslieden doen in een min of meer gelijktijdige brief (zie hieronder),²⁴ te meer daar zij in de voorgaande teksten telkens herhalen dat de verwevenheid van ontwikkelings- en buitenlands beleid al sinds jaren een feit was geweest. Hoewel Luns en Udink hun best deden het belang van deze wijziging aan te dikken, ontgaat mij de reële betekenis van het feit dat beschouwingen die voorheen in een bijlage stonden vanaf 1970 in de MvT werden opgenomen.²⁵ Gevolgen voor de inhoud van het beleid werden er in elk geval niet genoemd; en ook ten aanzien van de organisatie van het ministerie werd niets aangekondigd. Dus: wat was deze wijziging in de presentatie van het beleid nu meer dan een wijziging op papier?

Wel is het waarschijnlijk dat deze herbevestiging van de eenheid van het buitenlandse beleid vooral politiek gemotiveerd was. Voor Luns betekende het natuurlijk een opvallende bekrachtiging van het beleid waarover hij als opperhoofd van BuZa de scepter zwaaid. En voor Udink was er waarschijnlijk eveneens winst te noteren: voor sommigen impliceerde de benadrukking van ontwikkelingssamenwerking als een integrerend bestanddeel van de buitenlandse politiek misschien op zich zelf al een statusverhoging van dit nog jonge werkterrein. Maar in de

²²) Dat hiermee iets nieuws werd geïntroduceerd wordt echter impliciet ontkend door de mededeling in het begin van dezelfde zin, die stelt dat deze verwevenheid reeds 'in de loop der jaren (...) tot uitdrukking is gebracht', zoals ook de eerste zin op deze pagina benadrukt, dat 'sedert het ogenblik dat de Regering de hulpverlening aan ontwikkelingslanden als overheidstaak ter hand heeft genomen, het beleid terzake een deel van het algemene buitenlands beleid is geweest' (MinBuza 1969b, nr.2 p. 5). Toch leek deze MvT te willen suggereren dat er wel iets nieuws werd ingevoerd: aan het slot van de hierboven geciteerde zin (na het geciteerde 'integrerend bestanddeel uitmaakt') staat namelijk een komma, waarna deze zin vervolgt met: 'door de term hulpverlening te vervangen door het juistere woord "ontwikkelingssamenwerking".' Dat deze laatste term 'in de moderne gedachtengang (...) niet langer een eenrichtingsverkeer van rijke naar arme landen' aangeeft, 'doch een vorm van internationale samenwerking' impliceert, die 'een essentieel onderdeel (is) van de totaliteit van wereldwijde samenwerking', is nog wel plausibel. Maar dat deze wederkerigheid de hulpverlening 'in de loop der jaren', laat staan al vanaf het begin, kenmerkte is wel wat overdreven. Zou echter de toenmalige invoering van de nieuwe term ook verder nog iets te betekenen krijgen? Hij werd in elk geval nog niet doorgevoerd in de officiële titel van dit ministerschap z.p., zoals reeds opgemerkt in noot 3 hierboven; maar over de reden van dit uitstel zei deze MvT niets.

²³) Dat gold overigens niet voor het Overzicht van de hulpverlening in 1970, dat net als voorheen nog steeds een bijlage was in de MvT, namelijk Bijlage IV met de postgewijze toelichtingen (MinBuza 1969b, p.57-61).

²⁴) Engels neemt dit woord over, maar bij hem is niet duidelijk op welke van zijn daarna volgende zinnen dit precies van toepassing is. In zijn derde zin komt hij wel met iets dat als zodanig een 'novum' kan worden genoemd – de meerjarige programmering. Maar ik zal in paragraaf 4.2 nog wel enkele correcties aanbrengen in wat Engels in deze vervolgzinnen beweert (Engels 1987, p.101-102).

²⁵) Die beschouwingen veranderden overigens niet van plaats in de MvT; er werd voortaan alleen een tussenkop met een bijlagenummer weggelaten. (Ook toen dit opschrift er nog wel bij stond, stonden deze beschouwingen overigens niet in een bijlage *bij* deze MvT, maar in een bijlage *in* de MvT.) En de gezamenlijke ondertekening van beide ministers stond nu aan het eind van alle beleidsbeschouwingen over het buitenland (MinBuza 1969b, p. 45).

brief van de beide ministers van 1 september 1969 aan de Nederlandse posten in het buitenland, inclusief de permanente vertegenwoordigingen bij internationale instellingen, die ik reeds in noot 3 hierboven noemde, onderstrepen zij nog een andere vorm van promotie: ontwikkelingssamenwerking zou een 'hoogst gewichtig stuk buitenlands beleid' worden, iets waarbij het niet alleen ging om hulpverlening, doch ook (er staat 'vooral') 'om het aandeel dat Nederland neemt in het internationaal overleg over de zo essentiële materie van de ontwikkeling van de achtergebleven landen. (...) Hoofdzaak', zo betoogt de zin daarna, 'is de Nederlandse bijdrage tot de internationale gedachtevorming over een ontwikkelingsstrategie' – de eerder genoemde VN Strategie voor DD-2 –, en die werd geplaatst 'naast het bereiken van een materiële bijdrage van 1 % van het nationaal product in 1971, hoe belangrijk dit laatste om vele redenen ook moge zijn.' Niet alleen dienden alle medewerkers in het buitenland en op het departement in Den Haag zich 'zodanig in de complexe materie van de ontwikkelingssamenwerking te verdiepen, dat zij in staat waren het Regeringsbeleid terzake uit te dragen, toe te lichten en, waar nodig, te verdedigen,' zij moesten dit ook doen – zo stelden de bewindslieden nadrukkelijk – 'met dezelfde overtuiging als waar-mee zij andere nationale belangen in het buitenland behartigen' (in Dierikx et al., red., 2005a, p.401).

Een deel van het BuZa-personeel zal met name van dit laatste wel hebben opgekeken, al was het zeker niet voor het eerst dat Luns een dergelijk internationalistische boventoon in zijn beleid aanbracht. Udink mag misschien worden gecompimenteerd voor de geslaagde inschakeling van Luns voor wat in eerste instantie Udinks streven was, maar er hing ook een politiek prijskaartje aan dit succes: door de gewijzigde redactionele inrichting van de MvT werden namelijk de beschouwingen over het ontwikkelingsbeleid voortaan niet meer alleen door Udink, maar ook door Luns ondertekend (zoals reeds vermeld in noot 25). Optisch leek Luns dus nu ook medebevoegdheid te krijgen over de inhoud van het ontwikkelingsbeleid, terwijl in het vorige kabinet alleen Bot een 'bijzondere stimulerende en coördinerende taak' had, en ook als enige 'voor dit beleid de verantwoordelijkheid' droeg 'tegenover de Staten-Generaal'.²⁶

De vraag is echter of deze redactiewijziging ook staatsrechtelijke betekenis had – de twee ministers konden dit uiteraard niet onder elkaar regelen. Maar een ministerraadsbeslissing heb ik er niet over gezien; en ook het derde ING-boek heeft er niets over. De vraag is ook of de Tweede Kamer aandacht schonk aan de mogelijke gevolgen voor de bevoegdheden van Udink: het ontwikkelingsbeleid en het algemenere buitenlandbeleid zijn immers niet automatisch met elkaar in overeenstemming; wat krijgt voorrang als wringende uitgangspunten of conflicterende beleidsvoorstellen compromissen onvermijdelijk maken, in de ene of de andere richting?

Op dit aspect van de versterkte nadruk op de eenheid van het buitenlands beleid zal ik nader ingaan in de volgende sectie waarin Udinks bevoegdheden centraal staan. Hier wijs ik er alleen nog op, dat de genoemde promotie van de ontwikkelingssamenwerking ook nog andere voordelen voor Udink opleverde: het zal hem waarschijnlijk ook meer gezag hebben gegeven bij het deel van de BuZa-ambtenaren dat aanvankelijk wat gereserveerder tegenover zijn beleid stond. Daarenboven zal zijn hierdoor versterkte positie op zijn 'thuisministerie' ook Udinks rol als coördinerend minister ten opzichte van de *andere* ministers ten goede zijn gekomen – overigens zaken die een handige manager als Udink ook zonder de genoemde redactiewijziging wel voor elkaar had gekregen.

Wat betreft visie en globale beleidsdoelstellingen bevatte ten slotte ook de laatste MvT in deze periode weinig nieuwe elementen. Er werd bijvoorbeeld wel voor het eerst aandacht geschonken aan de milieuproblematiek, maar de nieuwe paragraaf die daaraan werd gewijd, negeerde het

²⁶) Al leert een vergelijking van de paginanummers van de bronnen in de noten 23 en 25, dat het nog steeds in een bijlage opgenomen Overzicht van de Nederlandse Hulpverlening 1970, vanaf dat moment op een plaats stond die niet onder de gemeenschappelijke ondertekening van Luns en Udink viel. Was dit een omissie, en was Udink ondanks het feit dat ook zijn naam niet onder dit Overzicht stond, nog wel verantwoordelijk voor de boekingen in dit Overzicht? – mijns inziens bij uitstek de taak van een coördinerende minister!

belang en de positie van ontwikkelingslanden in dit verband volkomen (MinBuza, 1970, p. 27-28). En ook de nieuwe paragraaf over de rechten van de mens, die ik in paragraaf 4.3 nader zal bespreken, liet de ontwikkelingslanden volledig buiten beschouwing (idem, p.13).

Wel kwam deze MvT uit op het moment dat de voorbereidingen voor het Tweede Ontwikkelingsdecennium van de VN in hun finale fase kwamen. De doelstellingen en de betekenis van de binnenkort aan te nemen Internationale Ontwikkelingsstrategie kregen een zodanig centrale plaats in de Nederlandse beleidsfilosofie (idem, p. 16-19), dat het niet overdreven is te zeggen dat grote delen van het beleid in het teken van dit streven werden gezet, zo niet ermee samenvielen.

Afgezien van dit laatste – duidelijk een actualisering van een ambitie die reeds onder Bot was begonnen – kunnen we dus concluderen dat Udinks visie en beleidsdoelstellingen in hoge mate pasten in wat de Nota-Bot kenmerkte. En dat gold ook voor iets dat in de periode-Bot ontbrak: ook onder Udink maakte de binnenlandse ongelijkheidsproblematiek in ontwikkelingslanden namelijk geen deel uit van de probleemdefinitie waarop zijn beleid zich baseerde. Dit laatste is uiteraard geen kenmerk dat als zodanig expliciet in een beleidsstuk is terug te vinden. De uitingen van dit beginsel zijn echter wel te herkennen in interviews die Udink tijdens zijn z.p.-ministerschap en daarna gaf. Vaak ook was blindheid voor of het zich afwenden van deze interne problematiek in ontwikkelingslanden zichtbaar in beleidsstandpunten en specifieke maatregelen die werden (in)genomen. In de paragrafen 4.2 en 4.3 zullen we de blijken van een en ander naar voren halen, teneinde de conclusies ten aanzien van dit ontbrekende element in deze periode in paragraaf 4.4 te onderbouwen.

Wrikken aan de competenties

Conform het advies van Bot (zie het tweede deel van noot 201 in hoofdstuk 3) stelde Udink tijdens het constituerende beraad van het kabinet-De Jong in wording, op 4 april 1967, de competentieverdeling met de andere ministers aan de orde, in het bijzonder die met EZ. Bots suggestie vooral de eerste verantwoordelijkheid voor Unctad op te eisen, stuitte echter op ‘fel verzet’ van De Block van EZ, zodat de premier de kwestie naar ‘later overleg’ verwees (Udink 1986a, p. 82).²⁷

Wat Unctad betreft kreeg Udink tien maanden later, tijdens de voorbereidingen voor de tweede conferentie in New Delhi, wel een voet tussen de deur bij EZ: met De Block kwam hij namelijk een pragmatische regeling overeen voor de leiding van de Nederlandse delegatie gedurende de conferentie: zij zouden *beiden* leiding geven aan de delegatie, maar er wel voor zorgen niet tegelijkertijd in New Delhi aanwezig te zijn.²⁸ Door welbewust te kiezen voor aanwezigheid in de tweede helft van de conferentie, en de inleidende algemene debatten aan De Block te laten, had Udink zich van de mogelijkheid voorzien effectief invloed te hebben op het verloop van de onderhandelingen, waarbij de knopen voor het merendeel pas in de laatste weken van de confe-

²⁷) Bot had Udink overigens ook nog op een urgent tweede punt geattendeerd: al bij het constituerend overleg te melden dat hij de in de financiële streefcijfers voor 1968 opgenomen verhoging van de ontwikkelingshulp onvoldoende vond (Udink 1986a, p. 94). Daarop kom ik terug in paragraaf 4.2.

²⁸) Deze pragmatische regeling betrof een leemte waarvoor in de competentie-afspraken ten aanzien van Unctad gemaakt in het vorige regeringsperiode geen voorziening was getroffen (althans in Bots versie van die afspraken zoals die door Maas werd weergegeven (1986, p.34); zie echter mijn twijfels daarover in voetnoot 18 van hoofdstuk 3). Voor zover uit het officiële delegatieverslag van Unctad-2 blijkt, hield de nieuwe afspraak tussen beide ministers in, dat Udink gedurende de periode van zijn aanwezigheid in New Delhi tevens zou optreden als hoofd van de Koninkrijksdelegatie (zo meldt een achter zijn naam geplaatste voetnoot in de bijlage van het verslag waarin de samenstelling van de delegatie is opgenomen; voor de rest van de conferentieduur was De Block ‘hoofd van de delegatie’, terwijl de BEB-directeur Drs. J.Boekstal tijdens de gehele periode optrad als ‘ambtelijk hoofd van de delegatie’ (MinEZ 1968, p. 119).

rentie werden doorgehakt. Maar hij verknoeide dit weer door aan zijn in Den Haag opgestelde reisschema vast te houden en de conferentie al te verlaten voordat het zo ver was.²⁹

Zowel vóór als na deze conferentie deed Udink ook nog andere pogingen om te knabbelen aan de Unctad-competenties van EZ. Die hadden echter evenmin veel succes.³⁰ Misschien dat dit beperkte resultaat hem ingaf achteraf de indruk te wekken dat de formele competenties hem ook niet echt interesseerden. Dat concludeert althans Engels uit Udinks houding in de Tweede Kamer toen hij bij de begrotingsbehandeling in februari 1969 het pleidooi van het PvdA-lid Ruygers ten behoeve van een ‘wezenlijk geïntegreerd ontwikkelingsbeleid’ als ‘niet relevant’ had afgewezen (Ruygers had daarvoor ‘een dusdanige reorganisatie van het overheidsapparaat’ bepleit ‘dat voor het gehele terrein van de ontwikkelingssamenwerking’ – dus inclusief bepaalde delen van het handelsbeleid – ‘de primaire verantwoordelijkheid’ van de minister z.p. ‘duidelijk vast zou komen te staan’ – Engels 1987, p.101).

Dat Udink een andere methode prefereerde was blijkbaar ook het verhaal dat hij bij Engels achterliet, die vermoedelijk op grond van zijn gesprek met hem noteert dat Udink te werk ging ‘volgens de bekende paradox: hoe minder men langs formele wegen competenties probeert uit te breiden, hoe meer feitelijke invloed men in de praktijk kan uitoefenen’ (idem, p.104). Inderdaad wekt Udink ook in zijn diverse nabeschouwingen de schijn dat hij bij alle twisten met EZ uiteindelijk aan het langste eind trok (1986a, p. 85, en 1986b, p.95-96). Bij de Unctad-aangelegenheden lukte dit nog wel enigszins, vooral dankzij het feit dat EZ voor die organisatie toch geen wezenlijke rol zag weggelegd in het internationale handelsoverleg (idem, respectievelijk p. 83 en p. 93-94). Maar voor de andere (potentiële) conflictstof met EZ (landenkeuze, binding van en bestedingsoverleg over de hulp onder andere) is Udinks succes veel meer de vraag – al moeten de tegenstellingen ook weer niet worden overdreven (zelfs ten aanzien van Unctad waren ze niet fundamenteel, omdat ook Udink zelf weinig aan Unctad over wilde laten, zoals we nog zullen zien). Eigenlijk gold voor EZ in het algemeen alleen wat minder dan wat Udink in zijn memoires beweert over de relaties met Financiën en Landbouw, namelijk dat er met die ministeries ‘weinig problemen waren omdat er weinig of geen verschil van opvatting bestond’ (1986a, p. 82). Ik geloof zelfs dat Udink de verhoudingen in zijn memoires correcter voorstelt dan in zijn andere publicatie uit 1986, waar hij met betrekking tot Landbouw stelt, dat er wél geschillen waren, zelfs dat hij zijn ‘tanden stukbeet’ op het ‘in principe protectionistische’ landbouwbeleid van de EEG (1986b, p. 94). In theorie zal hij dit laatste ongetwijfeld van mening zijn geweest, maar van dit ‘stukbijten’ ben ik maar één voorbeeld tegengekomen (zie voetnoot 198 verderop). En van Udinks principiële bezwaren bleek ook maar weinig toen hij moest meebeslissen over één van de gevolgen van dit protectionisme: de problematiek van de landbouwoverschotten en de pogingen die te helpen wegwerken met voedselhulp aan bepaalde ontwikkelingslanden.³¹ Hoe er ook werd

²⁹⁾ Zoals reeds betoogd in voetnoot 12 hierboven, en bevestigd door het in de vorige voetnoot genoemde delegatieverslag.

³⁰⁾ Kort aangeduid betrof dit de volgende acties en hun vindplaatsen in Dierikx et al., red., 2005a: na de regeringsverklaring in april 1967, de interministeriële afspraken die werden gemaakt over enkele zaken verband houdend met de onderhandelingen over de met de EEG geassocieerde ontwikkelingslanden (no. 3, p. 6-7) en over de inbreng van EZ bij het overleg in de Coördinatiecommissie over de ontwikkelingshulp (no. 6, p. 15-17). En in april 1969, Udinks poging om een formele bevoegdheid naar zich overgeheveld te krijgen, die opnieuw van tijdelijke aard was, namelijk de eerste verantwoordelijkheid voor één of meer zittingen van het permanente bestuursorgaan van de Unctad, de TDB, toen die de voorbereiding van de nieuwe VN-Ontwikkelingsstrategie op zijn agenda had staan; maar nu gaf De Block geen krimp (respectievelijk no. 133 en 135, d.d. 9-4-'69 en 18-4-'69, p. 384-385 en 388-389).

³¹⁾ Zoals reeds in hoofdstuk 3 vermeld verzette ook de Nota-Bot zich op diverse plaatsen principieel tegen voedselproductie in ontwikkelde landen voor het bestrijden van honger in de Derde Wereld. Udink deed echter in de Raad voor Europese Zaken (een onderraad van de ministerraad), toen die in april 1967 de in het kader van de Kennedy-Ronde overeengekomen voedselhulp besprak, alleen pogingen om een gedeelte van de Nederlandse financiering daarvan niet ten laste van het ontwikkelingsplafond te laten komen (omdat ‘tot dusver voedselhulp nooit als

gezucht, het kabinet gaf uiteindelijk altijd weer landbouwminister Lardinois zijn zin door in deze periode steeds meer van de kosten van deze overschottenafzet bij de ontwikkelingshulp onder te brengen.

Overigens moet worden geconstateerd dat de coördinerende taak van Udink in deze periode zowel omvangrijker als ingewikkelder werd. Die taak werd omvangrijker, en mede hierdoor ook ingewikkelder, omdat er steeds meer activiteiten ontstonden die coördinatie behoefden. Dit waren in de eerste plaats de hulpactiviteiten die op de begrotingen van andere departementen stonden. Het aantal van zulke hulpposten nam hand over hand toe, onder andere omdat steeds meer eigen taken van die ministeries deskundigheid vereisten waaraan in ontwikkelingslanden behoefte was (onderwijs, gezondheidszorg, wegen en andere infrastructurele werken, om maar enkele voorbeelden te noemen). Bij steeds meer ministeries bleek echter ook dat zij zich bezighielden met activiteiten in binnen- en buitenland waarbij ook belangen van ontwikkelingslanden in het geding waren (exportbevordering door EZ; importterugdringing bij de toenemende landbouwsamenwerking in EEG-verband, maar ook het internationale beleidsoverleg bij andere ministeries).

De groei van de hulpactiviteiten door andere ministeries werd echter vooral gestimuleerd door de invoering van de door Udink in 1967 afgedwongen omvangsdoelstelling voor het totaal van de ontwikkelingshulp, die in 1971 zou moeten worden waargemaakt (hoe, zullen we in paragraaf 4.2 zien). Door deze doelstelling kregen ontwikkelingsuitgaven een beschermde status die het, net als voor BuZa zelf, ook voor andere ministeries extra interessant maakten om (meer) aan ontwikkelingshulp te gaan doen – ‘extra’ in de zin van: naast hun ongetwijfeld ook aanwezige authentieke motivatie om zinvol bij te dragen aan de vermindering van de nood in ontwikkelingslanden. Uitgaven die vielen onder het ‘ontwikkelingsplafond’ (het voor elk jaar geldende omvangsbedrag, dat nog jarenlang zou blijven stijgen), zouden namelijk ook door de minister van Financiën, voor wie de omvangsdoelstelling eveneens een gegeven was, minder kritisch worden bejegend – mits de minister z.p. meewerkte. Financiën was zelfs nòg gelukkiger als het om reeds bestaande activiteiten ging, waarvan bij nader inzien werd vastgesteld dat zij evengoed tot de ontwikkelingshulp behoorden: die begrotingsposten konden dan immers ten laste van het plafond worden gebracht, en daarmee de hulp verhogen, *zònder dat er een (even grote) additionele financiering voor nodig was!*

Udink aanvaardde dit in beginsel ook, al was hij als minister z.p. niet altijd happig op zulke nieuwe toerekeningen aan het ontwikkelingsplafond: niet alleen waren deze – misschien ten dele door hun oneigenlijke motivering – soms minder urgent vanuit ontwikkelingsoogpunt – reden waarom later, toen deze neiging nog sterker was geworden, het begrip ‘vervuiling van het ontwikkelingsplafond’ ontstond! Elke toegerekende uitgave buiten de BuZa-begroting verminderde, gegeven de hoogte van het plafond, ook Udinks eigen beleidsruimte bij de besteding van de hulp: alleen over het BuZa-deel had hij immers directe zeggenschap (conform de lopende afspraken met Luns³²), over de hulputgaven van andere ministeries kon hij alleen meepraten via de door hem voorgezeten CCOS, al of niet opgevolgd door bilaterale besprekingen met de betreffende minister, en arbitrage in de ministerraad.

En wat betreft de beleidsterreinen van andere ministeries waarbij in eveneens toenemende mate belangen van ontwikkelingslanden in het geding kwamen, enerzijds door het groeiende aantal

ontwikkelingshulp is beschouwd³¹). En hij was ook in de vergadering van 21 februari 1968 van deze onderraad bereid het op die manier lozen van zuiveloverschotten binnen de daarvoor afgesproken grenzen te bekijken (Dierikx et al., red., 2005a, respectievelijk p. 5 en 163). Wellicht heeft Udink zich er vaker tegen verzet, en daarbij ook meer fundamentele bezwaren geformuleerd tegen deze schijnhulp dan uit deze in dit derde ING-boek opgenomen notulen blijkt, maar dat deed hij dan nooit zo krachtig dat het kabinet erdoor tot andere besluiten kwam.

³²) Deze afspraken wist Udink op een gegeven moment nog uit te breiden met medezeggenschap bij benoemingen van personeel voor de Buitenlandse Dienst, in ruil waarvoor hij echter wel moest toestaan dat een deel van dit personeel voortaan ten laste van het ontwikkelingsplafond kwam (Udink 1986b, p.92).

transacties, anderzijds door nieuw onderzoek en/of internationale conferenties daarover: ook al vielen deze (deel)terreinen niet onder zijn primaire bevoegdheden, de minister z.p. diende ook daarover wat te zeggen te krijgen – of had dit moeten *willen* krijgen, want Udink was wel eens nalatig, zoals we nog zullen zien. Over deze andere zaken kon hij, net als bij de hulpuitgaven op andere begrotingen, proberen in overleg te komen met de betreffende ministeries (bilateraal of in één van de andere ambtelijke interdepartementale coördinatiecommissies, of op ministersniveau in een van de onderraden van de ministerraad, of in deze raad zelf, als op de lagere niveaus geen overeenstemming kon worden bereikt. Echter, om deze wenselijke vinger in de pap te rechtvaardigen en effectief te kunnen maken moest BuZa-DGIS wel over meer en op een breder terrein gelegen expertise beschikken dan het alleen ten aanzien van zijn primaire bevoegdheden had – kwaliteiten die nog jarenlang tekort zouden blijven schieten. In paragraaf 4.3 zullen we nagaan waar Udink, naast de voedselhulp, nog meer in gebreke bleef.

In de vorige sectie rees de vraag of Udinks eigen beleidsruimte nog zou worden aangetast door zijn overeenkomst met Luns in 1969 om voortaan een grotere nadruk te leggen op de eenheid van het buitenlandse beleid van de regering-De Jong. De MvT waarin deze wijziging werd medege-deeld kwam in februari 1970 aan de orde in de Tweede Kamer. Er was echter geen Kamerlid dat enig verband legde tussen de bevoegdheden van beide ministers en de plaats van hun namen in de MvT. Wel waren er enkelen die zich afvroegen wat de aangekondigde de beleidseenheid precies zou inhouden, bijvoorbeeld of er een hiërarchie zou komen waarbij ontwikkelingssamenwerking ondergeschikt zou worden aan de andere onderdelen van het buitenlandbeleid. En of de beleidscoördinatie waarmee Udink specifiek was belast nog wel zelfstandig door hem zou kunnen worden uitgevoerd.³³

Luns reageerde als eerste op de kanttekeningen bij de inleiding van de MvT, en benadrukte zonder omhaal dat het ging om een eenheid van bestanddelen van het beleid die op voet van gelijkheid zouden staan. Het was niet de bedoeling om de ontwikkelingssamenwerking in een bepaalde richting te duwen – waar Udink zich overigens ook niet voor zou lenen, zo voegde Luns toe, tevens onderstrepend dat Udink de mogelijkheid tot zelfstandige coördinatie van het beleid volledig zou behouden (Tweede Kamer 1970b, p. 2217). Udink ging er 's middags wat omstandiger op in. Expliciet ontkennend dat de buitenlandse politiek het primaat zou hebben over het ontwikkelingsbeleid, gaf ook hij aan dat er geen onderschikking zou zijn, maar gelijkwaardigheid en verweving. Van de drie vensters die hij onderscheidde in het buitenlandbeleid (Derde Wereld, Europa, en de Oost-West-verhouding) zou er niet één het primaat hebben. Alle beleidsonderdelen zouden stoelen op dezelfde gemeenschappelijke bodem, en de ontwikkelingsminister zou belast blijven met de coördinatiefunctie. En die functie verliep bevredigend', zo merkte hij nog op (idem p. 2232).

Bij zoveel ontkenning van mogelijke problemen en politieke onderstropping van de eensgezindheid, kan moeilijk worden beweerd dat er veel mankeerde aan de bevoegdheden van Udink en aan de coördinatiestructuur waarin hij moest fungeren in deze periode. Maar in de volgende zittings-periode van het parlement, wel nog in hetzelfde kalenderjaar, nam Udink toch wel iets terug van zijn tevredenheid met de bestaande coördinatie. Udink herhaalde toen weliswaar dat hij altijd had gezegd zich wel te kunnen vinden in de huidige organisatiestructuur en er goed mee te kunnen werken. En de coördinatie via de CCOS, die volgens hem ook voor Unctad gold, kwalificeerde hij eveneens nog steeds als 'goed'.³⁴ Desondanks, zo vervolgde hij in december

³³) Dit waren niet alle vragen die enige bezorgdheid uitdrukten, maar er waren ook leden die nadrukkelijk instemden met de door de ministers benadrukte eenheid van beleid. De meest kritische vragenstellers bij deze kwestie waren Bos (partijgenoot van de minister z.p.) en Imkamp van D'66 (Tweede Kamer 1970b, respectievelijk p. 2161 en 2195-2196).

³⁴) De discussie werd nu aangezwengeld door enkele Kamerleden van de KVP en de PvdA, die wel wat versteviging

1970, kende deze organisatie ‘geen uitermate sterke coördinatiestructuur.’ Zowel deze coördinatiefunctie als de uitvoeringsbevoegdheid van de minister z.p. zouden volgens Udink in de komend kabinetsperiode dan ook

‘eerder versterking behoeven dan verzwakking. Juist nu het vraagstuk van de herstructurering en de internationale handel steeds meer op de voorgrond komen en bovendien de ontwikkelingssamenwerking een budget van meer dan een miljard krijgt, wordt het zo’n belangrijke zaak in de nationale economie en het nationale bestel, dat de Minister van ontwikkelingssamenwerking toch wel een bredere en zwaardere rol zal moeten gaan spelen’ (Tweede Kamer 1970d, p. 1766).

Met deze privé-opinie, zoals Udink desgevraagd nadrukkelijk zei, liep hij vooruit op het rapport van de Commissie-Van Veen, dat op dat moment nog moest uitkomen. De onder leiding van deze staatssecretaris van Binnenlandse Zaken geplaatste *Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie*, die het kabinet al in december 1969 had ingesteld, was verzocht de in eerste helft van de periode gerezen bevoegdheidsproblemen te bestuderen in het licht van het to-tale takenpakket van de overheid. Naast de bepaling van het wenselijke aantal departementen en de inhoud van de portefeuilles, moest die Commissie ook voorstellen uitwerken voor de coördinatie van de beleidsterreinen die tot meer dan één departement behoorden (aldus een redactionele noot bij een memo van Udink aan Luns, d.d. 19 februari 1970, opgenomen in Dierikx et al., red., 2005a, p. 463-464, en noot 1 op p. 463). Dit alles teneinde daarover bij de volgende kabinetsformatie in 1971 besluiten te kunnen nemen.

Hoewel de wensen die Udink in dit memo aankaartte slechts een beperkte ingreep zouden hebben vereist, werden zij door Luns (ongetwijfeld na interne discussie op BuZa) flink gewijzigd en in die vorm op 2 juni 1970 voorgelegd aan de Commissie-Van Veen (en eveneens afgedrukt in Dierikx et al. 2005a, p.475-477). Opmerkelijk was vooral dat Luns Udinks vrij neutrale presentatie van de mogelijke alternatieven voor het huidige ministerschap z.p. (toevoeging van een gedeelde beheersverantwoordelijkheid, zodat er op BuZa twee echt volwaardige ministers zouden komen, of terugkeer naar een staatssecretariaat onder één minister van BuZa en Ontwikkelingssamenwerking) veranderde in een nadrukkelijk pleidooi voor Udinks tweede alternatief, dat hij aanduidde als ‘de ideale structuur’ voor de BuZa-leiding.³⁵ Luns nam in zijn brief aan de Commissie-Van Veen vervolgens wel Udinks aanbeveling over om de verantwoordelijkheid voor de Unctad-zaken onder Ontwikkelingssamenwerking te brengen, maar voegde daaraan het nog veel radicalere voorstel toe niet alleen een heel directoraat-generaal (de BEB, het DG voor de buitenlandse economische betrekkingen) van EZ over te hevelen naar BuZa, maar ook de Economische Voorlichtingsdienst (idem p. 476). Alleen ‘als deze oplossing niet haalbaar zou zijn’ stelde Luns Udinks eerste alternatief voor van een ‘tweehoofdige departementsleiding’, met één of enkele staatssecretarissen voor de overige BuZa-taken (ibidem, p. 477, waar echter niet de complete brief van Luns is weergegeven).

Bijna vijf maanden later, op 30 oktober 1970, kwam BuZa echter, op verzoek van de Commissie-Van Veen, met een brief van de Secretaris-Generaal van het ministerie, die afstand leek te nemen van dit overhevelingsidee – maar de brief was op een cruciaal punt onduidelijk! Er stond:

van de positie van de minister z.p. wensten. Voor een samenvatting van hun meest opvallende punten, zie Engels 1987, p.102-103.

³⁵⁾ Udink zal wel hebben ingestemd met deze wijziging, want hij had het staatssecretariaat voor Ontwikkelingssamenwerking niet alleen *niet* onaanvaardbaar genoemd, maar zelfs wel ‘logisch’ – al bleef hij de betreffende bewindspersoon in het vervolg van zijn brief aan Luns wel als een ‘minister’ aanduiden. Echte wensen had hij alleen maar ten aanzien van de competenties van deze minister. Ontwikkelingssamenwerking zou namelijk ‘de eerste verantwoordelijkheid’ moeten krijgen voor zowel ‘alle Unctad-zaken’ als enkele met name genoemde internationale organisaties en de associatieverdragen van de EEG. Udink baseerde deze claim op het argument dat bij al deze instanties het primaat op de ontwikkelingspolitiek lag (zoals bij de IDA – Dierikx et al., red., 2005, p. 463-464).

‘Naast [niet: in plaats van!] het geheel onderbrengen van de BEB in’ BuZa, zou ook het vastleggen van de ‘primaire coördinerende verantwoordelijkheid’ bij BuZa ‘eventueel een oplossing’ kunnen zijn (idem, p. 496). De bijgevoegde ambtelijke notitie (idem p. 497-499) was wel aan de BuZa-bewindslieden bekend, doch ‘niet verbindend’ voor dezen. Vermeld werd ook dat, zoals de Commissie-Van Veen had gevraagd, gepoogd was met EZ tot een gezamenlijke nota te komen, wat echter was mislukt (idem p. 496). Voorts werd in een voetnoot van de ING-redactie bij deze nota verwezen naar een nog latere eigen nota van EZ aan de Commissie, waarin was betoogd, dat ‘de’ instrumenten die Unctad hanteert ‘tot het instrumentarium van de handelspolitiek’ behoren, en niet los kunnen worden gemaakt van Nederlands optreden in fora als GATT, EEG en OESO – een vreemd betoog dat kennelijk tot de conclusie moest leiden dat de verantwoordelijkheid voor Unctad bij EZ diende te blijven (idem, p. 498, noot 9).

De Commissie-Van Veen, die begin 1971 met haar rapport kwam, vond de bestaande constructie van een minister z.p. op BuZa ook ‘niet gelukkig’. Omdat zij blijkbaar vooral zorgen had over daardoor veroorzaakte ‘onduidelijke relaties binnen’ BuZa, en daarnaast een vermindering van het aantal ministers en ministeries voorstond, kwam zij uit bij Luns’ ideaal door de verantwoordelijkheid voor de ontwikkelingssamenwerking ‘direct’ bij de BuZa-minister te leggen – ‘mede gezien de nationaal-politieke betekenis van het ontwikkelingsbeleid’ en mits ‘de nieuwe dimensie van de internationale ontwikkelingssamenwerking’ bij BuZa ‘meer tot ontplooiing’ zou komen. Bij minder ministers, met méér bevoegdheden, zouden de coördinerende taken aan zulke ‘departementale ministers’ moeten worden toegewezen, eventueel bijgestaan door specifieke ‘vak-staatssecretarissen’. Een ‘algemene herverkaveling van taken tussen departementen’ wees de Commissie echter af.³⁶ (Wat tijdens de kabinetsformatie in 1971 met deze aanbevelingen werd gedaan zullen we in het volgende hoofdstuk zien.)

Udink toonde zich in zijn latere nabeschouwingen echter wel tegenstander van de toevoeging van ontwikkelingssamenwerking aan de taken van de minister van BuZa. Nadere beschouwing daarvan demonstreert dat Udinks akkoord met Luns over wat zij hun eenheid van het buitenlands beleid noemden, problematischer was dan hij eerder zelf suggereerde.³⁷

Eén van Udinks argumenten voor een speciale minister voor ontwikkelingssamenwerking (hierna: OS), die gelijkwaardig is aan die van BuZa, maar wèl nog steeds op BuZa huist, was principiëler dan het praktische argument, dat de combinatie van de BuZa en OS-taken een te grote werkbelasting voor één persoon zou zijn. Hoewel hij dit inderdaad ook vond was zijn tweede motief belangrijker: er is behoefte aan een *aparte* minister voor OS ‘als *wachter voor het inbrengen van ook andere dan direct Nederlandse belangen* in het regeringsbeleid.’ Die rol beschouwde hij zelfs als de ‘*echte taak*’ van de OS-minister (1986b, resp. p.93 en 98, cursiveringen toegevoegd).

In zijn memoires komt dit argument eveneens voor, maar dan wat algemener geformuleerd (1986a, p. 84-85), terwijl hij daar als tweede (dus in feite derde) motief noemt, dat ‘ontwikkelingshulp in de publieke opinie en in de volksvertegenwoordiging een onderwerp van zodanige politieke zwaarte was geworden, dat daarvoor een afzonderlijke bewindsman de verantwoordelijkheid moest dragen.’ Een dergelijke ‘politiek aansprakelijke’ minister op BuZa – dat daarvoor méér in aanmerking kwam dan enig ander ministerie – zou ‘ook in het kabinet ten volle het ont-

³⁶) Of de Commissie-Van Veen ook tegenstander was van een *specifieke* herverkaveling tussen EZ en BuZa voor wat betreft de BEB onthult de bron van dit laatste citaat niet (Berg & Ringeling, 1992, p. 85). De overige citaten en gegevens komen eensdeels uit Maas, 1986, p.41, en anderdeels uit Engels 1987, p.107-109, die zich beiden baseren op het rapport van de Commissie-Van Veen.

³⁷) Of anders gezegd: dat deze eenheid problematischer zou zijn geweest bij een minister van BuZa, die strikter en meer principiëel was dan Luns, die kennelijk weinig maalde om de kleine lettertjes en meer van het grote gebaar was. Met een Prinzipienreiter in de BuZa-zetel zou een echte ontwikkelingsminister minder armslag hebben gekregen voor zijn beleid dan Udink van Luns kreeg.

wikkelingsbeleid als element van het totale regeringsbeleid kunnen behartigen' (idem p. 81).

De hierboven gecursiveerde uitspraak van Udink impliceert, dat er ook belangen van ontwikkelingslanden kunnen zijn die niet samenvallen met het (directe) Nederlandse belang. Dit is waar de door Luns en Udink gepredikte eenheid van beleid kan wringen. Udink voorkwam dit door in zijn tweede publicatie uit 1986 een ooit aan Luns toegeschreven opvatting, dat er voor het buitenlands beleid maar één leidraad was: 'het Nederlandse belang en verder helemaal niets anders', schielijk weg te poetsen³⁸ door haar te herinterpreteren. Luns 'bedoelt daarmee ook', zo zei Udink nu,³⁹ 'het inruimen van plaats voor andere landen, omdat het supreme Nederlandse belang ligt in het behartigen van vrede en veiligheid en stabiliteit en welvaart in de wereld' (Udink 1986b, p.98).

Inderdaad, 'zo geformuleerd' vallen de taakopvatting van de minister van Buitenlandse Zaken en die van de minister van Ontwikkelingshulp samen, zoals hij meteen daarna toegaf (idem). Zodat je best kunt meegaan in een benadrukte eenheid van beleid, zoals Udink en Luns deden. Maar zo'n minister van BuZa heb je niet altijd, zo leek Udink vervolgens te beseffen, al zei hij niet meer dan dat het hem 'in de praktijk terzake beter en veiliger [leek] om voorlopig die kunsten nog maar niet uit te halen⁴⁰ en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking nog maar te laten bestaan' (idem p. 98). Waarna de hierboven gecursiveerd geciteerde woorden volgen, die mijns inziens dienen te worden toegespitst tot de speciale taak van de OS-minister als bewaker van de belangen van de armen in ontwikkelingslanden. En dat is vanzelfsprekend een minister die niet met andere belangen moet worden belast.⁴¹

Het hoeft dan verder ook geen betoog meer, dat wie dit laatste vindt, het streven naar een eensgezind buitenlandse beleid niet ongeclausuleerd tot het zijne kan maken. In de volgende paragrafen zullen we zien of minister Udink erin slaagde zijn eigen, wellicht deels pas later ontwikkelde, ideeën over het OS-ministerschap waar te maken.

Voorlichting en kritiek uit de samenleving

Het kabinet-De Jong had, ondanks de aarzelende wijze waarop de Nota-Bot werd overgenomen, wel de intentie het voorlichtingsbeleid op te schalen en te intensiveren. Minister Udink sprak daarover duidelijke woorden in zijn eerste MvT (voor 1968) – althans, hij schreef dat hij besloten had 'tot een veel ruimere voorlichting over het ontwikkelingsvraagstuk' (MinBuZa 1967b, nr. 4, p. 14). Vier à vijf maanden na de start van zijn ministerschap was het misschien nog wel begrijpelijk, dat hij op dat moment alleen nog maar toelichtte waarom deze verruiming wenselijk was – hoewel dit slechts zeer summier gebeurde – en dat er, om te beginnen, een voorlichtingsgroep voor ontwikkelingshulp' zou worden toegevoegd aan de staf (idem). Maar dat er een

³⁸) Het citaat kwam uit het dagboek van staatssecretaris Diepenhorst (aangehaald in hoofdstuk 3, p. 79). Udink probeerde deze mening van Luns wat onschuldiger te maken door te zeggen dat deze dit alleen zei 'om een beetje flink te doen' (Udink 1986b, p. 98). Ik sluit dit niet uit, want ik heb hierboven ook internationalistische opvattingen van Luns signaleerd. Er zou echter te twisten zijn over de vraag welke opvattingen het meest typisch waren voor Luns.

³⁹) Udinks tekst in dit boek was gebaseerd op een interview met Maas, zoals Melkert in zijn verantwoording toelicht (Melkert, red., 1986, p.7).

⁴⁰) Met 'die kunsten' wordt hier bedoeld op het idee van onder andere Den Uyl, waarop Udink in dit interview reageerde. Deze had gepleit, mits de betreffende bewindsman uit eigen kring zou komen, voor een minister van Internationale Economische Betrekkingen (zie ook in Melkerts Aantekeningen op het eind van het boek, p. 155-156). Udink was daar 'verschrikkelijk tegen', want 'dan gooi je (...) weer alles in één pot *ten koste van het principiële gezichtspunt waarop de ontwikkelingssamenwerking is gebaseerd* (Udink 1986b, p. 97; cursivering toegevoegd).

⁴¹) De idee van een minister voor Internationale Economische Betrekkingen was een van de varianten in de latere discussie over toekomstige alternatieven voor het ministerschap z.p. voor ontwikkelingssamenwerking. Udinks principiële argument daartegen werd toen niet meer gehoord.

vol jaar later nog steeds niets naders over te melden was: de MvT voor 1969 zei er althans niets meer over, is wel licht bevreedend: werd ‘het inzicht (...) in de urgentie van het ontwikkelingsprobleem en in de wijze waarop Nederland aan de oplossing ervan bijdraagt’ intussen misschien al door anderen verschaft en kon de overheid zich daarin goed vinden? En hoefde er ook geen ‘misvattingen over de besteding van de voor ontwikkelingshulp beschikbare gelden’ meer te worden voorkomen? – wat de twee motieven waren die in 1967 voor de uitbreiding werden genoemd (idem). De bevreesding neemt echter toe als men merkt, dat ook in de derde MvT (voor 1970) nog niet werd gerapporteerd hoe het stond met de voorlichting van de overheid.

Ik weet uit herinnering en andere bronnen dat de ministeriële voorlichtingsactiviteiten in de eerste jaren van Udinks bewind toch wel op gang aan het komen waren, en dat Udink allesbehalve gelukkig was met wat anderen daaraan deden. Toch hadden zijn MvT’s jarenlang niets te melden. Eén verklaring daarvoor, maar geen excuus, is misschien dat men op het ministerie begon na te denken over de voorbereiding van de in 1970 in de VN te aanvaarden nieuwe opzet voor het tweede Ontwikkelingsdecennium (DD-2). Dit idee kreeg al spoedig de wervende omschrijving van een nieuwe Internationale Ontwikkelingsstrategie. Misschien zoog dit alle aandacht en ambtelijke energie naar zich toe? In elk geval bleek dit in de derde MvT, waarin ten behoeve van deze Strategie alvast een paragraafje aan de ‘mobilisering van de publieke opinie’ was gewijd (MinBuza 1969b, nr. 2, p. 18). Die tekst legde de nadruk op het doen ontstaan van een politiek in zowel ontwikkelingslanden als ontwikkelde landen ‘waarbij brede lagen van de bevolking zijn betrokken.’ Daarvoor zou voorlichting en activering van de publieke opinie nodig zijn, die ‘de noodzaak en het nut van de ontwikkelingsinspanningen moeten duidelijk’ maken. Want, ‘een overtuigende en tot allen doordringende informatie lijkt een noodzakelijk voorwaarde voor het verkrijgen van voldoende steun, en voor het doen ontstaan van het nodige “elan” bij diegenen, die het nationale beleid richting geven en uitvoeren’ (idem). (Op de hierna volgende schreden naar de worteling van deze Strategie in Nederland zal ik verderop ingaan.)

Inderdaad zat in 1967 Nederland niet bepaald te wachten op de voorlichtingsplannetjes van de nieuwe OS-minister. In plaats van juichkreten over de in de regeringsverklaring aangekondigde ‘hoge prioriteit’ voor de ontwikkelingshulp kreeg de regering protest te horen tegen de per 1 juli ingaande belastingverlaging, waartoe eveneens besloten was. Een aantal verontrusten dat de Sjaloomgroep had opgetrommeld, ondernam op die dag een ‘mars naar het ministerie van Financiën’ met de leuze: *‘Niet goed – Geld terug!’* (Kaam 1973, p. 43).⁴² Bij de nieuwe begroting op prinsjesdag twee maanden later had de regering nog niet het antwoord dat alom gevraagd werd: 1% binnen één of twee jaar⁴³, maar wel een bedenkelijk alternatief: een *volkslening*, omdat ‘de huidige financieel-economische situatie’ geen groter bedrag mogelijk maakte dan wat er in de MvT voor 1968 werd voorgesteld.⁴⁴ Dit idee werd zowel op principiële als op belanghebbers-

⁴²) Het bedrag van f 550 mln. van de belastingverlaging overtrof inderdaad het voor 1967 begrote totaal van de ontwikkelingshulp van de overheid met f 100 mln. Het tientje dat de boze actievoerders alvast deponeerden in een door een bereidwillige ambtenaar op de stoep van het departement geplaatst ‘offerblok’ en de andere bedragen die zij in de dagen daarna op girorekening 1 van de schatkist bleven storten, brachten Financiën enigszins in verlegenheid. Nadat bekend was gemaakt dat de ontvangen terugstorting ter beschikking zouden worden gesteld van de overheidsbijdrage voor dit doel (Kaam 1973, p. 43) hielden de storting spoedig op – vermoedelijk mede omdat niemand wist of zij wel tot extra overheidsbijdragen zouden leiden. Het privé bijpassen wat de overheid te weinig doet werd het aktiemodel dat in 1968 fuseerde met de al sinds 1953 bij de Novib bestaande 1 procentactie Daadwerkelijke Gerechtigheid, waarmee de X min Y-beweging ontstond, die haar eigen goede doelen uitkoos en al spoedig ook de overheid betrok in haar kritiek op het bestaande beleid.

⁴³) Linnemann had namelijk tijdens de Novib-jaarvergadering twee dagen na het aantreden van het kabinet gepleit voor 1% in 1968 en verdere verhogingen tot 2% in 1970, jaarlijkse uitbreidingen die de Nederlandse economie en betalingsbalans naar zijn mening gemakkelijk konden dragen (Linnemann 1967b, p. 15-16).

⁴⁴) In de ministerraad van 13 juli 1967 had Udink alle denkbare argumenten naar voren gebracht om Witteveen van

gronden ‘weggehoond’ (Kaam 1973, p.45), en Udink stelde schielijk een commissie in ‘die de volkslening in een 7 of 8 maanden durende processie ter aarde’ bestelde (1986a, p. 95).

De door de ISS-hoogleraar Linnemann geschatte beperkte effecten op de Nederlandse economie en betalingsbalans van twee alternatieve verhogingen van de overheidshulp, moeten voor het kabinet niet al te verrassend zijn geweest. Toch meldde Udink er in zijn latere MvT voor 1969 alleen over dat de berekeningen die het Centraal Plan Bureau (CPB) daarvoor had gemaakt ‘een zeker negatief effect op de groei van de Nederlandse economie’ uitwezen (MinBuza 1968, p. 36) – en dat was niet alleen een eenzijdige, maar ook een onduidelijke weergave van de CPB-cijfers, die heel wat minder negatief waren dan de minister probeerde te suggereren. Want, op de keper beschouwd, wat is een ‘zeker negatief effect’? Een vaststaand, en niet betwifelbaar, effect? Of een effect van een niet nader bepaalbare omvang, dat waarschijnlijk niet erg groot zal zijn? De cijfers die het CPB op 6 oktober 1967 presenteerde van zijn doorerekende varianten waren in elk geval lang niet zo eenzijdig of onduidelijk.⁴⁵ Kortom, als de MvT het over dezelfde rekenuitkomsten had, dan was er niet zo’n nietszeggende conclusie nodig geweest, en zeker ook geen zo negatieve als de MvT leek te insinueren! Wellicht kwamen de uitkomsten van de studie, die meevielen, de overheid politiek niet zo goed uit. Maar dat was wel zwak voor een minister die de Nederlandse bevolking niet alleen beter wilde informeren, maar ook wilde inspireren tot deelname en steun.

De hoogte van de overheidshulp was niet het enige onderwerp dat in 1967 ter discussie werd gesteld. De handelsproblemen van ontwikkelingslanden kregen ook steeds meer aandacht, met name de in 1968 te houden tweede conferentie van Unctad (maar daar zal ik in paragraaf 4.3 verder op ingaan). Deze conferentie had in elk geval wel een goed aandachtspunt van de overheidsvoorlichting van Udink kunnen worden, maar die deed er pas achteraf iets mee. Dit bleek in het interview met het hoofd van de blijkbaar in de eerste helft van 1968 opgerichte Afdeling Voorlichting Ontwikkelingshulp van BuZa, D.W.Dettmeyer (gepubliceerd in het Nesbic-Bulletin van september van dat jaar, p.35-38). Deze meldde dat het eerst nummer van het door deze Afdeling verzorgde maandblad *Internationale Samenwerking*, dat in mei 1968 jaar verscheen, documentatie bevatte over deze conferentie – wat klopte. En het juni-nummer zou ingaan op het wereldvoedselprobleem. Maar wat werd er over de uitkomsten van Unctad-2 gezegd?

Dat bleef nog lang onduidelijk. In elk geval zou Dettmeyers afdeling terughoudend zijn in de samenwerking op voorlichtingsgebied met particuliere initiatieven. Want, zo legde hij uit, er was

Financiën tot een hogere toename van het hulptotaal te bewegen dan deze had toegestaan – waarmee volgens Udink de 1 procent pas na 18 jaar zou worden bereikt (Dierikx et al., red., 2005a, p. 47). Een ‘volkslening’ (Roolvinks suggestie), waarmee zou kunnen blijken wat de bevolking zelf ‘voor de ontwikkelingshulp over heeft’ (idem p. 48) werd het laatste compromis waarmee Udink met tegenzin genoegen nam. In zijn MvT beweerde hij dat mocht worden ‘gehoopt’ dat de opbrengst van deze lening niet ten koste zou gaan van wat er door particuliere organisaties zou worden ingezameld (MinBuza 1967b, nr. 3, p.13), maar dat was verre van overtuigend. En ook de toezegging dat de opbrengst ‘onder andere aan’ MFP-projecten ten goede zou kunnen komen, werd hem niet in dank afgenomen. Minister Klompé meldde een week voor prinsjesdag in de ministerraad dat in elk geval van kerkelijke zijde gevreesd werd voor de gevolgen van de volkslening en dat ook de Novib er tegen zou ageren (Dierikx et al., red., 2005a, p.71). Vanzelfsprekend had ook de Tweede Kamer er bezwaren tegen.

⁴⁵) ‘Zeker’ waren de berekende uitkomsten uiteraard geenszins, afhankelijk als zij waren van een hele serie veronderstellingen en voorbehouden. Maar het betrof ook geen natte vinger gissing, met maar één uitkomst, maar enkele nauwkeurig omschreven en redelijk onderbouwde effecten van alternatieve uitbreidingen van de hulp. De vraag of het wel dezelfde berekeningen betrof als die in de eerste versie van het onderzoek (CPB 1967), komt voort uit de opmerking in de genoemde MvT dat de regering het CPB reeds in ‘het voorjaar van 1967’ had verzocht dit onderzoek uit te voeren en ‘de gevraagde berekening in augustus 1967’ ter beschikking had. Daarna werd medegedeeld dat ‘recentelijk nog een aanvullende notitie [was] toegevoegd’ (MinBuza 1968, nr. 3, p. 36). Deze laatste komt waarschijnlijk overeen met de genoemde CPB-bron van 6 oktober. Linnemann, die dit CPB-onderzoek al op 7 april 1967 had bepleit, gebruikte de gegevens uit deze laatste bron in een nieuwe publicatie (Linnemann 1967c). Het CPB kwam ten slotte in 1969 met de waarschijnlijk laatste versie van zijn exercitie, waarin ook nog enkele actuelere cijfers waren toegevoegd (CPB 1969).

een verschil in taken: waar de regering ‘objectieve, zakelijke voorlichting’ zou moeten geven over haar activiteiten en haar beleid – al zou dit ‘geenszins passief’ gebeuren, ‘doch evenmin een commentariërend karakter’ dragen –, zouden ‘particuliere organisaties vrij zijn om opiniërende voorlichting te geven.’ Toch zag hij wel mogelijkheden om het publiek voor de ontwikkelingsproblematiek te activeren, namelijk: ‘door zoveel mogelijk mensen te confronteren met nauwkeurige bijzonderheden, met feitenmateriaal waaruit de ernst en de urgentie van het vraagstuk duidelijk blijkt.’ Ervoor zorgen ‘dat het publiek niet alleen van de problematiek en de inspanning zal kennis nemen, maar zich er eveneens bij betrokken gaat voelen,’ zou naar Dettmeyers mening een kwestie van ‘presentatie’ zijn (idem p. 37).

Of de aangekondigde reeks publicaties daarin zou slagen was af te wachten. Een beperking was dat deze activiteiten zich toch met name richtte op het reeds geïnteresseerde deel van het publiek, namelijk degenen die zich aanmeldten voor een gratis abonnement op het genoemde maandblad. Deze werden inderdaad goed op de hoogte gebracht van actuele ontwikkelingen en belangwekkende gebeurtenissen binnen en in verband met het Nederlandse beleid van ontwikkelingssamenwerking – zoals portretten van en interviews met spraak- en beleidsmakende politici en deskundigen; uitgebreide uittreksels van beleidsstukken, en selecties van schriftelijke vragen van Kamerleden en de regeringsantwoorden daarop; en samenvattingen van nieuwe adviezen van de NAR en daar gehouden discussie. Ook nam dit maandblad regelmatig verslagen en/of impressies op van belangrijke internationale conferenties en ad hoc beleidsoverleg tussen bepaalde (groepen van) landen, opinies of analyses van (bezoekende) internationale experts en andere toonaangevende stemmen uit de wereld van de particuliere ontwikkelingsorganisaties, en (later ook) de Derde-Wereldbeweging. En eens per jaar (in het septembernummer) bracht het blad een zo goed als volledige uitgave van de nieuwste MvT, althans de ontwikkelingsonderdelen daarvan. Inhoudelijk waren deze beschouwingen wel op het algemene publiek gericht, maar zij vereisten wel enige voorkennis van en speciale interesse voor beleidszaken.

Naast dit maandblad begon men iets later in 1968 met een veertiendaagse publicatie onder dezelfde naam, met korter nieuws en actualiteiten van globaal dezelfde aard. Bij elkaar werden het snel aan betekenis winnende informatiebronnen voor wie op de hoogte wilde blijven van wat er in en om het overheidsbeleid met betrekking tot ontwikkelingslanden gaande was. Opiniëring werd weliswaar niet geschuwd, maar zelden was die kritisch over het Nederlandse beleid. Gebrekkiger was echter, dat deze overheidsmedia nauwelijks stof bevatten voor mensen bij wie de belangstelling voor ontwikkelingslanden nog gewekt moest worden. Daar begon Udink pas in zijn voorlaatste jaar aan (zoals ik verderop zal laten zien). Die verbreding brak echter pas echt door toen er een OS-minister kwam die ook zelf met dit bijltje had gehakt.

Wat de ministeriële voorlichting ook niet deed was zich mengen in discussies die er in het land plaatsvonden. Ik geef daarvan twee voorbeelden; bij het eerste is de afwezigheid wellicht nog enigszins te rechtvaardigen, omdat deze polemiek meer fundamentele aspecten betrof, al ging die in wezen toch over politieke uitgangspunten. Bij het tweede voorbeeld ging echter het debat over het eigen beleid van de regering, en daarin was Udinks standpunt meer dan bedenkelijk.

Wat het eerste betreft, heb ik in het vorige hoofdstuk al vermeld dat er in de periode-Bot vele veelsoortige commentaren op de overheidsinzet ten behoeve van ontwikkelingslanden naar voren kwamen, waaronder ook die uit rechts van het politieke spectrum (aangehaald op pagina 96 van hoofdstuk 3). Rond de jaarwisseling 1968-’69⁴⁶ ontstond vanuit dezelfde hoek zoiets als een

⁴⁶⁾ Er had zich ook in 1967 al een oprisping voorgedaan van een vergelijkbaar rechts geluid met ene (zichzelf ‘zakenman’ noemende) Lewin, die in juni van dat jaar een *Nederlands Actiecomité Tegen Ontwikkelingshulp* (NATO) oprichtte (zie enkele citaten die het Nesbic-Bulletin van juni/juli optekende uit Lewins persconferentie op 7 juni 1967). Maar die actie was kennelijk van korte duur; van het genoemde Comité is althans bij mijn weten nooit meer iets vernomen. Ook het vervolg van de ‘variantenanalyse’ van het CPB over de effecten van een forse verhoging van de overheidshulp (zie noot 45 hierboven) laat ik hier rusten, omdat dit voornamelijk een polemiek

ationale polemiek, die werd aangezwengeld door de hoogleraar Arabische Taal en Cultuurgeschiedenis uit Leiden, Dr J.Brugman. Deze schreef, onder andere, dat de armoede in ontwikkelingslanden 'niet meer onze verantwoordelijkheid is en kan zijn', zodat hij zich radicaal tegen de ontwikkelingshulp meende te moeten uitspreken. Want die hulp berustte op 'valse premissen', sloot niet aan op de meer politiek dan economisch denkende leiding in die landen, en was voor de voorstanders van de hulp 'een heilig huisje' geworden waarover men 'op galmende toon' sprak – slechts een greep uit zijn vele bedenkingen.⁴⁷ Brugmans betoog was zwak onderbouwd en liep over van tegenstrijdigheden – de auteur had zichzelf al aangeduid als 'niet-expert.' Het was dan ook niet vreemd dat hij van alle kanten werd besprongen door kritische commentatoren (schrijvers van ingezonden brieven zowel als contra-experts die door de redacties waren uitgenodigd). Brugman verweerde zich in vele antwoorden, vaak spitsvondig en soms terecht. Enig verder nadenken bleek hem in zijn afsluitende bijdrage toch wel iets dichterbij het pro-hulp standpunt te hebben gebracht, bijvoorbeeld: als hulp het Nederlandse belang zou dienen (had hij niet aan gedacht!), of als vaststond dat in de koloniale tijd een wanbeleid was gevoerd (hoorde blijkbaar ook niet tot Brugmans parate kennis!); en ook noodhulp en andere 'direct humanitaire zaken' (oeeps, ook al vergeten!) wilde hij niet langer afwijzen (Brugman 1969b, resp. p.8 en 11).

Dit debat duurde slechts enkele maanden en eindigde niet zo antagonistisch als het begonnen was. De laatste bijdrage die ik ken, verscheen op 19 april 1969. Maar, hoewel er nog vele malen naar werd terugverwezen, er is geen enkele reactie geweest van politici⁴⁸ of vanuit BuZa-DGIS. Zonder twijfel hebben Kamerleden en minister Udink er in de Tweede Kamer commentaar op gegeven. Maar zij noch de nieuwe voorlichtingsafdeling hebben er schriftelijk aan deelgenomen. Ook is het debat niet gebruikt in de voorlichting van het ministerie, wat toch een gemiste kans lijkt.

Het tweede voorbeeld betreft het in de voorgaande hoofdstukken reeds enige malen aangehaalde rapport over de '*Evaluatie van de Nederlandse Ontwikkelingshulp*' van de Werkgroep-Janssen SJ, dat in februari 1969 aan de minister werd aangeboden.⁴⁹ Udink liet echter al snel merken er hevig mee in zijn maag te zitten, onder andere door het aanvankelijk alleen 'ter vertrouwelijke informatie' beschikbaar te stellen aan de dertien leden van de nieuwe (in september 1968 gevormde) *Vaste Kamercommissie voor Ontwikkelingssamenwerking* (VCO). Deze vertrouwelijkheid betekende, nota bene!, dat deze VCO-leden het rapport niet mochten betrekken bij de behandeling van de MvT voor 1969, die omstreeks eind februari geagendeerd was. Terwijl opvallende conclusies uit het rapport al in de dagbladen verschenen accepteerde een Kamermeerderheid Udinks verbod omdat de regering eerst gelegenheid moest hebben het rapport te bestuderen. Weliswaar werd het publicatieverbod al medio maart opgeheven, maar de verspreiding van het rapport bleef dusdanig slordig, dat diverse recensenten maanden na dato nog altijd niet over de in acht bijlagen opgenomen basisrapporten beschikten!

onder economen bleef – al volgde er in december 1967 in de Tweede Kamer wel een afwijzing (met 73 leden tegen en 52 voor) van een motie van het lid Aarden (één van de KVP-verlaters), die een overheveling van f. 38 mln. van Defensie naar Ontwikkelingssamenwerking bepleitte (*de Volkskrant* 12 december 1967) – een gebeurtenis die ertoe bijdroeg dat de christen-radicalen in het regeringskamp spoedig tot de oprichting van de PPR overgingen, in Dronten eind april 1968.

⁴⁷⁾ Brugmans artikel verscheen eerst in *Hollands Maandblad* van december 1968, en werd twee maanden later onder een iets andere titel opnieuw afgedrukt in de *Nieuwe Rotterdamse Courant* van 13 februari 1969 (Brugman 1968 en 1969a), omdat de redactie van die krant meende 'dat in ons land het *serieuze* debat over de motieven en effecten van de ontwikkelingshulp nauwelijks van de grond komt' (cursivering toegevoegd). Zie echter de toen al begonnen discussie over het tweede voorbeeld hierna!

⁴⁸⁾ Er was maar één scribent die, na negen jaar burgemeesterschap, twee jaar later lid werd van de Tweede Kamer.

⁴⁹⁾ Even ter herinnering: de evaluatie-opdracht was voorbereid door staatssecretaris Diepenhorst en gefinaliseerd door minister Bot in juni 1965 (zie p. 96 van hoofdstuk 3).

Daarnaast deed BuZa pogingen om het rapport bij voorbaat onschadelijk te maken.⁵⁰ En die intentie had ook de officiële reactie van de minister, die eind mei eindelijk kwam. Hij probeerde de indruk te wekken dat het onderzoek wat hem betreft niet van groot belang was.⁵¹ En dat deed Udink vooral door zijn reactie op het rapport onder te brengen in een generaliserend betoog over ‘Toetsing van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking’ – de titel van de nieuwe nota die hij aan de Kamer voorlegde (MinBuza 1969a). Daarin werden eerst ruim vijf pagina’s lang vage algemeenheden gedebiteerd over evaluatieprocedures en toetsingskaders, waarvan werd geconcludeerd dat die in een internationaal verband moeten worden geplaatst – dat zich nog aan het ontwikkelen was.⁵² Daarna kwam de laatste paragraaf over het ontvangen evaluatierapport: na eerst een sterk afwijkende, eigen interpretatie van de onderzoeksopdracht te hebben gegeven, noemde de minister het rapport ‘teleurstellend’ omdat het iets *niet* leverde, waarvan de Werkgroep reeds tijdens het onderzoek had gezegd (en ook in mondeling overleg met en bij de opdrachtgevers had neergelegd), dat dit wetenschappelijk niet haalbaar was! Vervolgens reageerde Udink in deze paragraaf slechts op vier van ‘een aanzienlijk aantal’ opmerkingen en aanbevelingen waarmee hij instemde, en volstond hij met summiere contra-argumenten (deels van welles-nietesaard) ten aanzien van enkele van de conclusies die hij afwees – en dat alles in minder dan de laatste twee tekstpagina’s van zijn nota (idem p. 6-7).

Uiteraard was, mede gezien de nog prille staat van het evaluatieonderzoek, op enkele onderdelen van het rapport wel wat af te dingen.⁵³ Maar een afhandeling zoals die van minister Udink was verbijsterend, en onthutsend brutaal. Vreemd was met name de bluf van deze reactie, alsof het om een vernietigend rapport ging, dat tot elke prijs de grond moest worden ingeboord. Terwijl het in feite helemaal niet zo negatief was over het beleid: het aanvaardde de uitgangspunten ervan, kritiseerde voornamelijk gebreken en onduidelijkheden in de marge, en onthield zich veelal van commentaar; dit laatste betrof bovendien voornamelijk aspecten en onderdelen van het beleid die wél kritiek verdienden, maar die – blijkbaar niet zonder reden – door Bot buiten de opdracht waren geplaatst.

Een bijzondere vorm van zich indekken was, dat Udink deze doorgaans positieve teneur van het rapport ook zelf vooropstelde in het begin van zijn toelichting tijdens het debat in de Tweede Kamer op 12 juni 1969: daar begon hij met de, in het licht van zijn nota, nogal verrassende mede-

⁵⁰) Het meest opvallend was de uitnodiging aan het Nesbic-Bulletin om Prof. Van Dam, hoofd van het Bureau Beleidsvoorbereiding van DGIS, te komen interviewen – niet *over*, maar wel *naar aanleiding van* het rapport (Hintzen & Vos 1969, p. 99). Dezelfde maart-aflevering van dit Bulletin gaf ook een uitgebreide samenvatting van het rapport, een chronologie van de gebeurtenissen voor en na de verschijning, en commentaren van enkele leden van het evaluatieteam op uitspraken van Van Dam (p.73-98 en 111-118).

⁵¹) Van Dam blijkt de minister aanvankelijk zelfs ontraden te hebben op het rapport te reageren, onder andere omdat ‘hij meende dat hierdoor onvermijdelijk een polemische situatie zou ontstaan.’ Bovendien waarschuwde hij ‘voor het risico “slapende honden wakker te maken”’ (aldus de ING-redactie in een voetnoot bij het eerste memo van Van Dam aan Meijer, d.d. 19 februari 1969, in Dierix et al., red., 2005a, noot 6, p.324; de woorden tussen dubbele aanhalingstekens komen uit een later memo van Van Dam aan Meijer, d.d. 15 april 1969, aldus dezelfde voetnoot 6; een tweede memo van 25 februari 1969 wordt samengevat in noot 4, p. 323). Van Dams eerste memo behelsde een uitermate onwelwillende en selectieve bespreking van enkele meningen en aanbevelingen van de evaluatiewerkgroep, die in de schoenen werd geschoven: dat zij ‘haar opdracht niet heeft uitgevoerd’, ‘tot oordeelsvorming komt zonder dat aan deze oordelen een zakelijk analyse ten grondslag ligt’, en zich bij enkele onderdelen ‘door vooroordeel heeft laten leiden’ (idem p. 322-324).

⁵²) De bijlage met een aan de OESO ontleend schema van bestaande evaluatievoorzieningen is wel twee pagina’s groot (MinBuza 1969a, p. 10-11), maar zegt nog weinig over het (toekomstige) nut en gebruik daarvan voor het Nederlandse beleid.

⁵³) Voordat de reactie van de minister bekend was, waren de onderzoekers zelf al met nadere toelichtingen gekomen in een speciaal aan het rapport gewijd nummer van de *Internationale Spectator* (jg. XXIII, Nr. 11, 8 juni 1969, p. 958-1075), dat werd afgesloten met een behoorlijk kritisch commentaar van een niet bij de evaluatie betrokken hoogleraar uit Wageningen (Ban, 1969). Kritisch waren daarnaast ook enkele elders verschenen recensies: Hommes, Heijden en Emmerij (alle uit 1969).

deling, dat het rapport ‘zich in hoofdzaak positief uitlaat over het regeringsbeleid’ (Tweede Kamer 1969, p. 3249).⁵⁴ Maar toen had deze minister zijn doel al grotendeels bereikt: de Kamer debatteerde alleen over Udinks nota en niet over het Evaluatierapport zelf (idem p. 3221) – al kwam dit uiteraard wel indirect aan de orde. En daar kwam de minister volledig mee weg. De Kamermeerderheid, die vijf dagen later twee moties van de oppositie wegstemde, die alvast enkele conclusies trokken en aanbevelingen formuleerden (idem p. 3261, 3263, 3265 en 3272-3273), was kennelijk niet geïnteresseerd in een echte bezinning op het beleid, zo vond mede-evaluator Pronk (1969b, p. 625).⁵⁵

Het evaluatierapport kwam door de onnodig defensieve opstelling van minister, ministerie en regeringspartijen, een houding die ook het beleid minder goed deed dan waarschijnlijk verondersteld werd, op een hoge glijbaan naar vergetelheid terecht. Er kwam nog wel een vervolg op de kritische noten die het onderzoek had geplaatst bij het toen nog in voorbereiding zijnde wetsontwerp FMO, maar die had Udink eveneens al weggewuifd – of die reactie adequaat was zal in paragraaf 4.3 worden gezien.

Een op zichzelf alleszins wenselijke, meer algemene, bezinning op het beleid heeft de minister dus kunnen voorkomen met deze dubieuze afhandeling van het evaluatie-rapport. Maar of daarmee ook het draagvlak voor zijn beleid intact bleef, valt te betwijfelen. Udink kreeg er in ieder geval geen nieuwe vrienden door – eerder meer critici, en zelfs regelrechte vijanden, voor zover ze dit al niet waren. Met name het meer bewuste deel van de publieke opinie – waaronder velen van degenen die wetenschappelijk of als activist reeds intensief bij dit werkteerrein betrokken waren – raakte door dit optreden, maar ook door andere nog te bespreken gebeurtenissen, aanzienlijk vervreemd van zijn beleid. En Ruygers, al bijna een kwart eeuw groot ijveraar voor de zaak van de ontwikkelings samenwerking en Kamerlid sinds 1946, zou deze aanslag op het draagvlak niet lang overleven.

Terug naar Udinks derde MvT (voor 1970): zoals we in het begin van deze sectie zagen, werden daarin de voorlichtingsactiviteiten van het ministerie geheel in dienst van de in 1970 voorziene start van DD-2 en de Internationale Ontwikkelingsstrategie voor de jaren zeventig gezet – bijna alsof er niets anders meer was voor te lichten.

In dezelfde maand dat deze MvT verscheen kwam ook het eerste van een serie rapporten uit waarin deskundigen van internationale naam en faam hun visie gaven op het ontwikkelingvraagstuk en vooral hun bezorgdheid over de inzet daarvoor niet onder stoelen of banken staken. Het eerste was het rapport van de Commissie-Pearson, vernoemd naar de Canadese voorzitter (Nobelprijs voor de Vrede in 1957 en ex-premier na 1968). Dit bepleitte wat uit de titel van het rapport sprak: een aansporing aan alle landen, rijk en arm, ‘Partners in Development’ te worden. Het rapport bestreek veel meer dan het hulpterrein alleen. Maar aandacht kreeg vooral de oproep, dat alle geïndustrialiseerde landen hun totale middenstroom naar ontwikkelingslanden zouden

⁵⁴) Ook nadat Ruygers er vragend op gewezen had, dat er toch irritatie over was ontstaan op het ministerie, ontkende Udink dit glashard (Tweede Kamer 1979, respectievelijk p. 3261 en 3265). Ruygers strekte zijn verbazing overigens ook uit tot enkele regeringspartijen, die de indruk hadden gewekt vooral achter het beleid van de minister te moeten gaan staan, en dáárom kritisch tegenover het evaluatierapport, ‘om in elk geval te voorkomen dat er uit dit debat moeilijkheden zouden voortkomen’ (idem p. 3261). Ook dat was onderdeel van de brutaliteit van Udinks opstelling: wetend dat hij die steun had, was ook zijn poesliewe houding in de kamer gericht op het bagatelliseren van het evaluatierapport; zoals noot 52 liet zien, was op DGIS de vrees voor ‘polemische situaties’ nog steeds diepgeworteld. Wellicht was men ook zó zeer overtuigd van de juistheid van het beleid, dat elke kanttekening al in het verkeerde keelgat schoot.

⁵⁵) Pronk (toen nog geen Kamerlid) besprak in dit commentaar de toetsingsbrief van Udink gedetailleerd en verweet de minister daarbij onder andere, dat deze de evaluatie-opdracht zodanig verderstrekkend interpreteerde dat het rapport hem wel moest teleurstellen. En hij signaleerde ook andere onjuiste verwijten (Pronk 1969b, p.626). In een latere bijdrage aan hetzelfde tijdschrift ging Pronk nog in op een (overigens mildere) kritiek uit werkgeverskring (Meer 1969 en Pronk 1969c).

moeten verhogen tot minimaal 1 procent van hun bruto nationaal inkomen, en wel: ‘as rapidly as possible, and in no case later than 1975’ (Pearson 1969, p. 147).

Volgende rapporten waren – ik laat het even bij de namen van hun voorzitters en enkele trefwoorden: *Jackson* (in december 1969, in opdracht van het UNDP, vooral over het beter laten functioneren van de ontwikkelingstaken van de VN); *Peterson* (in maart 1970, in opdracht van de Amerikaanse president, speciaal over het ontwikkelingsbeleid van de VS); en *Tinbergen* (voorjaar 1970, in opdracht van de VN-SG, voor het uitwerken van een ontwerp-tekst van de Ontwikkelingsstrategie). Belangrijk in dit verband was ook het ‘*World Employment Programme*’ dat de ILO in 1969 uitbracht. Udink greep de verschijning van vier van deze rapporten aan om er Nederlandse vertalingen van te laten maken en die gratis te verspreiden – een lofwaardig initiatief, ook al werd er wel eens wat uit weggelaten.⁵⁶ De laatste twee rapporten verschenen overigens pas onder zijn opvolger, Boertien (zie Deelgenoten in Ontwikkeling, I t/m IV, 1970, ’71 en ’72).

Tegelijkertijd werden vanaf 1969 de MvT’s van Udink een stuk informatiever dan voorheen: rapportages, actuele ontwikkelingen en vooruitzichten, naast het overzicht van de voorgenomen ontwikkelingsuitgaven op de verschillende begrotingen van het komende jaar. Daaraan voegde de MvT voor 1970 ook nog eens negen bijlagen toe met documentatie en beleidsvoornemens voor de negen ontwikkelingslanden die tot de concentratielanden van Nederland gingen behoren (MinBuza 1969b, p. 63-123).

Hoewel wat de methodieken betreft de voorlichting in Udinks periode nog voornamelijk uit het gedrukte woord bestond, af en toe gelardeerd met foto’s en wat grafieken en tabellen, kondigde hij in zijn laatste MvT (voor 1971) aan dat er ‘in de toekomst’ ook gebruik zou worden gemaakt van andere media, zoals radio, televisie en films. Ook werd met de minister van O&W overleg gevoerd over hoe in het basisonderwijs aandacht kon worden gegeven aan de ontwikkelingssamenwerking, onder andere door het onderwijzend personeel gericht te informeren over de problematiek (MinBuza 1970, p.19).

Op dezelfde plaats blijkt ook dat al enkele maanden vóórdat de VN Ontwikkelingsstrategie internationaal zou worden gelanceerd, was besloten in Nederland een ‘Nationale Commissie’ in het leven te roepen; die zou de informatie en gedachtenvorming over deze Strategie ‘op zo breed mogelijke wijze ingang [moeten] te doen vinden.’ Udink handelde hiermee niet alleen voortvarend, maar koos met die commissie – die in december 1970 werd geïnstalleerd, onder de naam ‘*Nationale Commissie Ontwikkelingsstrategie 1970-80*’ (NCO) – ook voor een methodiek die behalve nieuw (en in de Strategie zelf niet eens genoemd – zie Deelgenoten.. IV, 1972, p. 34-35) in verschillende opzichte uniek was als een vorm van samenwerking tussen overheid en particulieren. En dan bedoel ik niet alleen dat hij prins Claus aanzocht als voorzitter – voor alleen dát al had het denkende deel van de natie Udink ‘eeuwig’ dankbaar mogen zijn.⁵⁷ Maar ook omdat hij er een samenwerkingsvorm voor schiep – of beter: onbedoeld liet ontstaan – die een grote inbreng mogelijk maakte van mensen die afweken van, soms zelfs nadrukkelijk ingingen tegen het beleid dat de regering ten aanzien van ontwikkelingslanden voerde.

Achteraf voelde Udink zich een ‘tovenarsleerling’, zo noteerde Schaepman uit zijn mond (1991, p. 9 en 11), en dat is niet verbazend.⁵⁸ Het was weliswaar onjuist om te zeggen dat ‘zijn

⁵⁶) Zoals de twee uitgebreide bijlagen bij het Pearson-rapport vol met belangrijk cijfermateriaal. Daarnaast noemt De Graaf ook nog twee niet opvallende zinnestukjes die in de vertaling zijn verdwenen (Graaf 1970, p.19).

⁵⁷) Het was een waagstuk om prins Claus daarvoor te vragen. Premier De Jong was er dan ook slechts schoorvoetend voor te winnen geweest, maar liet zich overtuigen door Udink, mede omdat de prins zelf graag iets ‘in de hoek van de ontwikkelingssamenwerking’ wilde doen (onder andere Schaepman 1991, p. 17, en Bieckmann 2004, p. 73).

⁵⁸) Het idee om niet-ambtelijke personen te betrekken bij het beleid was natuurlijk al veel ouder, ook wat het ontwikkelingsbeleid betreft. Specifiek ten aanzien van de voorbereidingen voor DD-2 werd al in mei 1968 een speciale ‘task force’ ingesteld waarvan ook enkele ‘buitenstaanders’ deel uitmaakten (waaronder, op suggestie van Meijer, ‘een jonge medewerker van Tinbergen’, wat J.P.Pronk bleek te zijn (zie Meijers memo aan Van Dam, d.d.

schepping in handen viel van mensen die hij beschouwde als politieke fanaten en naïeve wereldverbeteraars' (idem, p. 11), maar dat was onmiskenbaar wél zoals Udink het zelf zag. Zoals het ook duidelijk was dat hem bij de oprichting iets heel anders voor ogen had gestaan, namelijk: steun aan het regeringsbeleid en geen pogingen tot beleidsbeïnvloeding (Bieckmann 2004, p. 77). De grote conflicten daarover ontstonden echter pas ten tijde van Udinks opvolgers, zodat ik die laat liggen tot de volgende hoofdstukken.

Struikelend naar het einde

In de laatste zes maanden van de periode-Udink was de NCO nog bezig met haar eigen inrichting en het uitzetten van de koers. De (voornamelijk interne) discussies gingen weliswaar over de mogelijke interpretaties van de NCO-taak, maar er waren ook problemen die samenhangen met de eenzijdige wijze waarop Udink en zijn staf hadden gemeend de zaak te moeten opzetten. De jongerenorganisaties, bijvoorbeeld, waren in eerste instantie zwaar ondervetegenwoordigd; na enige aandrang kregen die er twee zetels bij (IS, 1970, p. 279, en Schaepman 1991, p. 14), maar daar was niet alles mee opgelost. Ook stonden de gevestigde ontwikkelingsorganisaties en de meer algemene maatschappelijke stromingen – zoals de kerken, en werkgevers- en werknemersorganisaties, die de minister eveneens in de NCO had gezet – nogal argwanend tegenover de opgelegde nieuwe gezamenlijkheid.⁵⁹ Het maatschappelijk veld waarin prins Claus en de NCO hun weg moesten zien te vinden, werd echter ook gekenmerkt door snel toenemende meningsverschillen over theorie en (hulp- en actie)praktijk. De theoretische diversiteit hield niet alleen in, dat het om meer ging dan alleen ontwikkelingshulp, handel en herstructurering, investeringen en andere economische relaties met ontwikkelingslanden – zaken die ook de overheid intussen tot haar takenpakket rekende –, maar ook om politieke ontwikkelingen en tegenstellingen binnen ontwikkelingslanden, waarmee de donordiplomatie van de rijke landen moeilijker wist om te gaan. En deze laatste problematiek werd door een groeiend deel van het publiek en de Derde-Wereld-beweging in relatie gebracht met de internationale ongelijkheid tussen landen.

Wat ten tijde van de Brugman-discussie nog een uitzonderingsgeluid was geweest,⁶⁰ vond in de tweede helft van Udinks periode langzamerhand weerklank bij steeds meer actiegroepen. 'Ontwikkeling' moest 'bevrijding' inhouden, zowel van koloniale als van neokoloniale uitbuitings-

10 mei 1968, in Dierikx et al., red., 2005a, p.190). In een memo van Van Dam, d.d. 14 september 1970, waarin inzichten uit zijn werkgroep werden voorgelegd, zijn al verklaringen te vinden voor de latere moeilijkheden rond de NCO (idem p.484-487). Ook in de toespraak van de prins bij de installatie van de Commissie en in een later ambtelijk memo over verdere gedachteswisselingen met hem, d.d. 10 december 1970, zijn voor de goede verstaander aanwijzingen te vinden voor 'hangende' punten die later problematisch zouden worden (idem, respectievelijk p.508-511 en 511-514). Maar Udink voorzag dit niet, of wilde de al rollende trein niet meer stoppen.

⁵⁹) De Novib bijvoorbeeld, die altijd gemeend had deze gezamenlijkheid zelf te vertegenwoordigen, liet haar afgevaardigde in de eerste vergadering, oud-premier Cals, zelfs bezwaar maken tegen de totstandkoming van de NCO (Bieckmann 2004, p. 77). In dat bezwaar, dat overigens niet het vertrek van Novib inluidde, klonk de oude ergernis door over de stelselmatige weigering van de overheid in te gaan op het eerdere Novib-pleidooi voor een gezamenlijk Centrum voor Internationale Samenwerking (vermeld in hoofdstuk 3). Novib had dat voorstel nog eens herhaald in haar nota van november 1967, en toen tevens kritiek geleverd op het besluit van de minister om zonder overleg met de particuliere ontwikkelingsorganisaties een eigen ambtelijk voorlichtingsapparaat over ontwikkelingssamenwerking op te zetten (p. 1-2 van deze nota, in mijn bezit).

⁶⁰) Onder de citici van Brugman was er maar één geweest die eveneens tegen ontwikkelingshulp was, zij het op fundamenteel andere gronden dan hij: de wijze waarop deze gelden werden verstrekt was volgens Vos namelijk helemaal niet gericht op het op gang brengen van 'ontwikkeling over de hele breedte', maar in tegendeel op achteruitgang van de arme landen en verdere zelfverrijking van de rijke. Voor hem was 'de oorzaak' van de armoede in de Derde Wereld dan ook wel degelijk 'nog steeds onze verantwoordelijkheid' en 'ook de belemmeringen om aan die armoede een einde te maken liggen bij ons' (Vos 1968, p.18-19; zijn cursiveringen). Dit kwam globaal overeen met de visie die Wertheim, reeds vanaf de jaren vijftig actief in de hulpdiscussie, was blijven benadrukken.

structuren, en ontwikkelingshulp werd door steeds meer activisten gezien als een instrument van de machthebbers, een middel dat de uitbuiting van en in ontwikkelingslanden zoal niet vergrootte, dan wel verdoezelde en, gewild of ongewild, in stand hield.⁶¹

Udink had grote moeite met deze zienswijze, zoals we hierboven al zagen. Hij bezag zulke ideeën met groot *dédain*: ‘Ik nam dat niet serieus, ik beschouwde zulke jongelui hooguit als hinderlijk’, zei hij bijna een kwart eeuw later, en ook toen nog vond hij ‘dat de veelheid van actie-groepjes niets aan de allure van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid heeft toevoegd’ (als geciteerd door Schaepman 1991, p.12). Dat kan waar zijn. Maar Udink beschadigde zijn politieke reputatie nòg meer toen hij, voor de verkiezingen op 28 april 1971, er als nieuwe lijsttrekker voor de CHU voor koos de verkiezingscampagne in te gaan als ‘beginselpoliticus’. Voor zijn eerste redevoering nam hij een thema dat hem in korte tijd het imago van een harde ‘law and order’-politicus bezorgde. Dat imago was niet helemaal terecht.⁶² Hoewel zijn campagne wel getuigde van eigenzinnigheid en lef, bewees hij er ook mee de tijdgeest van die dagen slecht aan te hebben gevoeld.⁶³

Hoewel het kabinet-De Jong de eerste coalitie in de Nederlandse parlementaire geschiedenis werd die er in slaagde de hele rit uit te dienen, gebeurde dit niet ongehavend, want er was één ministerswisseling (De Block van EZ werd na interne meningsverschillen in januari 1970 vervangen door Nelissen). Deze bijna rimpelloze zittingsduur was te meer opmerkelijk omdat het betekende dat blijkbaar niets van de woelingen die deze vier jaren kenmerkten, de samenwerking binnen het kabinet en zijn vertrouwensbasis in het parlement kon aantasten. En die woelingen waren talrijk en diepgaand, zowel in Nederland als internationaal, met in enkele gevallen effecten die pas op termijn duidelijk zouden worden (zoals de ontzuiling en deconfessionalisering en de zich doorzettende polarisatie tussen en binnen politieke partijen, leidend tot afsplitsingen en nieuwe partijen; maar ook loonconflicten en stakingen in het bedrijfsleven; en toenemende politisering van en protestacties op universiteiten en van jongeren elders als onderdeel van de algemenere ‘opstand tegen het gezag’ in die dagen). Veel hiervan – bijna alles in een klein land als Nederland – hield verband met gebeurtenissen in het buitenland: rechtstreeks (zoals de veelvuldige boerendemonstraties tegen Brusselse hervormingsplannen) of indirect (de brute beëindiging van de ‘Praagse Lente’ in augustus 1968, de groeiende protesten tegen de VS-interventie in Vietnam, en de snelle aftakeling van De Gaulle’s Vijfde Republiek in Frankrijk).

Wat de ontwikkelingssamenwerking betreft maakte het grotere publiek in die dagen kennis met de politieke kanten van het ontwikkelingsvraagstuk, onder andere door de burgeroorlog in Nigeria na de onafhankelijkheidsverklaring van Biafra in mei 1967 (B.A.C. 1969), en de bezetting van de Indonesische ambassade in Den Haag door Molukse jongeren aan de vooravond van het staatsbezoek van president Soeharto in september 1970. Beide kwesties hielden ook de nationale

⁶¹) Ook het Nesbitt-Bulletin maakte in de loop van 1969 (toen nog een ‘speciaal begrotingsnummer’ was gewijd aan ‘de fabeltjeskrant van Udink’) en 1970 de ommezwaai van *criticus* van het hulpbeleid van de Nederlandse overheid naar radicaal *bestrijder* daarvan – niet alleen omdat men vond dat dit beleid tekortschoot; sommigen vonden echte hulp en de gewenste structurele verandering niet langer mogelijk vanuit een kapitalistische samenleving als de Nederlandse. En Udink, die al vanwege zijn voorgaande functie erop werd aangezien het Nederlandse beleid slechts in de verkeerde richting te willen versterken, veranderde voor velen in actievoerend Nederland steeds meer van een ‘te duwen’ in een ‘te bestrijden’ minister.

⁶²) In zijn memoires betoogt Udink dat zijn politieke imago aanzienlijk werd bedorven door *unfaire* interpretaties en door ongelukkige ideeën van campagne-adviseurs (resp. p.149-150 en 153-154). Pas in zijn ‘afscheidsinterview’ in 1984 bedacht hij, dat het voor hem als voormalig ‘minister van ontwikkelingshulp’ misschien slimmer was geweest om te ‘spreken over de Zwakkeren in de Arme Landen’ (Terlingen 1984 – waarbij de interviewer de geciteerde hoofdletters vermoedelijk hoorde in de gedragen toon van Udink). Maar dat waren niet de politieke denkbelden die hij in 1970-’71 koesterde.

⁶³) Zijn partij werd door deze imagoschade in elk geval gestraft met twee zetels verlies, al was dat nog niets vergeleken bij wat de aftredende confessioneel-liberale coalitie kreeg te verstouwen – zakkend van 86 naar 74 zetels!

politiek en het kabinet intensief bezig.

Maar aan de aantasting van mensenrechten en de toenemende verpaupering in grote delen van de Derde Wereld liet de Nederlandse politiek zich veel minder gelegen liggen. Dit en het gebrek aan meer zichtbare resultaten van de hulp bevorderden dan ook de al genoemde geleidelijke radicalisering van een deel van de Derde-Wereldbeweging. De eens eendrachtige lobby voor meer hulp en meer structurele vormen van ontwikkelingssamenwerking raakte steeds verder verbrokkeld.

4.2 Hulpbeleid en beleidsomgeving in Nederland

In de eerste sectie van de vorige paragraaf zagen we hoe Udink erin slaagde het kabinet te overtuigen van de wenselijkheid een streefjaar voor het bereiken van de 1 procent van het NNIfk voor ontwikkelingshulp vast te leggen. Dat werd 1971, maar ik wees er in voetnoot 9 op dat de feitelijke besluitvorming in de twee ministerraden in oktober 1967 allesbehalve precies was. Details opzij gelegd,⁶⁴ luidde het besluit met de belangrijkste consequenties namelijk als volgt: ‘Wat al of niet onder het begrip ontwikkelingshulp zal worden begrepen blijft open.’⁶⁵

Dat men dit laatste open hield was niet zozeer omdat men dit nog niet wist, of nog niet kon zeggen – al waren beide uitspraken zonder twijfel ook waar! –, maar omdat men zich liever (nog) niet op iets concreets wilde vastleggen. Een al te strakke omschrijving zou immers toekomstige besluiten van de regering over te aanvaarden uitgaven zodanig aan banden leggen dat dit politiek onwenselijk zou zijn – en welke politicus wil dat, of doet dit ongevraagd?⁶⁶

Daarnaast zagen we reeds bij onze discussie over de coördinerende bevoegdheden van de ontwikkelingsminister, dat door de invoering van de omvangsdoelstelling de uitgaven onder het daardoor bepaalde ontwikkelingsplafond – een term die spoedig in zwang raakte, alsof het een maximum betrof! – een beschermde status kregen, een belang waarin elk minister graag zijn aandeel opeiste. Een ontwikkelingsminister die daarbij strenge maatstaven hanteert, beperkt daarmee zowel zijn eigen speelruimte als die van zijn collega’s. Maar als hij geen of te ruime normen aanlegt, verzwakt hij zijn argumenten tegenover onterechte wensen van andere ministers!

⁶⁴) Ik meld ze slechts: ‘NNIfk’ stond niet in het besluit, daar stond alleen ‘nationaal inkomen’; er stond ook dat er naar gestreefd zou worden de genoemde 1 procent ‘tegen 1971 te bereiken’, wat letterlijk genomen zou betekenen dat het daarmee overeenstemmende bedrag al in 1970 zou moeten worden ‘uitgegeven’ en niet slechts voor 1971 op de begroting zou moeten worden gezet (Dierikx et al., red., 2005a, p.79-80, voor het ministersberaad van 11 oktober 1967 – maar er staat een verkeerde datum boven!). Alleen de tweede onduidelijkheid werd later door premier De Jong gecorrigeerd in zijn mededeling aan de Tweede Kamer op 12 oktober: de 1 procent zou worden bereikt ‘per 1971’ (zie Tweede Kamer 1967c, p. 209). Wat dus nog steeds wel de vraag openliet of het betreffende bedrag dan alleen op de begroting van 1971 zou staan, of in dat jaar ook al zou worden uitgegeven! – het werd het eerste. En de Kamerleden hadden, afgaande op de Handelingen, die dag geen nadere vragen over hoe een en ander precies werd bedoeld. Dit zou echter niet de laatste *herinterpretatie* van dit besluit blijven.

⁶⁵) Dit was een van de twee nadrukkelijke besluiten die volgens een noot bij de notulen van de ministerraad van 13 oktober 1967 werden toegevoegd aan het (door Udink gemaakte) verslag van de besluitvorming op 11 oktober, zoals werd vastgesteld in de ministerraad van 20 oktober (Dierikx et al. red., 2005a, p.79, inclusief noot 8). Het tweede punt was dat De Block had gezegd tegen dit besluit gekant te blijven (idem p.80).

⁶⁶) Er zijn vele soorten van politiek onwenselijke belemmeringen, maar zeer in het algemeen gaat het hier om definities en andere bepalingen die nauwe grenzen zouden stellen aan de uitgavensoorten die tot de ontwikkelingsamenwerking worden gerekend. En dat is een door en door politieke kwestie. *Waarom* de regering-De Jong besloot dit open te houden, werd overigens nergens openlijk vermeld, noch gemotiveerd. En dit werd natuurlijk ook niet in of aan de Tweede Kamer medegedeeld, anders hadden Kamerleden daar stellig meer over willen weten! Het zou nog tot ver in de jaren zeventig duren voordat een Kamermeerderheid er bij de regering op ging aandringen sommige als ‘oneigenlijk’ te beschouwen uitgaven in de ontwikkelingsbegroting te verlagen of te verwijderen.

Begroting en werkelijkheid

Men kan niet zeggen dat het fenomeen van de *oneigenlijke uitgaven* pas in de periode van Udink ontstond; we zagen er al genoeg voorbeelden van in het vorige hoofdstuk; en ook Bot was er niet de uitvinder van. In Udinks periode rezen vraagtekens die vergelijkbaar zijn wat we in het vorige hoofdstuk hebben gezien: bijvoorbeeld, in 1968 toen diens tweede MvT (voor 1969) voor het nog lopende jaar 1968 een ander, namelijk hoger, totaalbedrag van de hulp vermeldde dan in de (eerdere) MvT voor 1968 had gestaan – zonder dat daarover enige uitleg werd verschaft (details volgen hieronder). Blijkbaar mochten ook in de jaren-Udink de gepubliceerde officiële cijfers niet voor ‘waar en betrouwbaar’ worden gehouden, althans niet voor wat zij letterlijk in eerste instantie leken te suggereren.

Het is daarom nodig om het onderzoek naar het hulpbeleid van de Nederlandse overheid ook in deze periode in te leiden met een analyse van wat de verschillende cijfers van de rijksbegroting, en die van andere daarop betrekking hebbende stukken, feitelijk betekenden. Uiteraard begin ik met de twijfelachtige praktijken die we in het vorige hoofdstuk hebben vastgesteld, om te zien of Udink daarmee doorging, of ze corrigeerde – ten goede of ten slechte?

Bij het nalopen van de vier MvT's die onder Udinks verantwoordelijkheid werden uitgebracht (betrekking hebbend op de begrotingsjaren 1968-1971) zal tevens zichtbaar worden of er in deze periode ook nog andere handelingen voorkwamen die de kwalificatie ‘oneigenlijk’ verdienen.

A. De terugkeer van de kapitaalmarktfinanciering

In het vorige hoofdstuk hebben we gezien dat met ingang van 1966 nieuwe leningen aan concentratielanden en consultatieve groepen (voortaan: C&CG-landen) niet langer uit de kapitaalmarkt werden gefinancierd, maar uit de schatkist. Financiering *uit de schatkist* betekende dat de betreffende leningsbedragen, die voorheen vanwege hun financiering uit de kapitaalmarkt *buiten* de rijksbegroting vielen, vanaf dat jaar wél konden worden *meegeteld* in het totaal van de ontwikkelingshulp van de overheid. En dat leverde dit totaal een forse, maar louter boekhoudkundige, extra stijging op die bijna de helft van de totale stijging van de hulp in dat jaar verklaarde (zie p. 100 van hoofdstuk 3) – een truc die, ook al werd hij wellicht om andere redenen uitgehaald, de overheid en de Nederlandse economie niets kostte, maar ook de ontvangende ontwikkelingslanden geen cent aan extra leningen verschaft!

In Udinks tweede MvT (voor 1969) bleek echter een handeling die praktisch het *tegenovergestelde* inhield – namelijk het verstrekken van nieuwe leningen die niet meer, als voorheen, uit de schatkist werden gefinancierd, maar nu weer op de kapitaalmarkt werden opgenomen – toch voor een, eveneens schijnbaar, verhogend effect op de overheidshulp te kunnen zorgen. Het waren namelijk leningen van een nog op te richten instelling (de latere FMO, die aanvankelijk overigens onder andere namen en afkortingen werd vermeld), ten bedrage van f. 15 mln. Dit bedrag werd in de *eerste* MvT niet in het totaal van de hulp meegeteld, maar in de *tweede* wél, maar dan in de kolom van het *voorgaande* jaar: 1968! – het hierboven genoemde geval. Hoe zat dit precies? Wat gebeurde er in de jaren daarna? En de belangrijkste vraag: wat zat er eigenlijk achter deze, in de vorige periode door Bot afgeschafte en nu onder Udink weer terugkerende, kapitaalmarktfinanciering?

Aan de eerste MvT van Udink gingen in 1967 twee ministerraadsdiscussies vooraf met héél verschillenden uitkomsten – dus ook vóórdat het door Udink voorgestelde besluit werd genomen om het totaal van de ontwikkelingshulp in 1971 op 1 procent van het NNIfk te brengen.

In de eerste bijeenkomst (op 13 juli 1967, weergegeven in Dierikx et al., red., 2005a, p. 46-49) opperde de minister van Financiën, Witteveen, iets dat leek op een gedeeltelijke herroeping

van de besluiten uit 1965, toen de financiering van leningen via de kapitaalmarkt werd veranderd in financiering uit de schatkist.⁶⁷ Het ging toen onder andere over de vraag wat er wel of niet onder de door sommigen verlangde 1 procent voor ontwikkelingshulp zou mogen vallen. Witteveen wees erop dat in het buitenland ‘het totaal van de publieke en particuliere hulp’ in dit streefpercentage werd inbegrepen. Maar nadat hij had opgemerkt er begrip voor te hebben dat het in Nederland alleen om het overheidstotaal ging, kwam hij toch met het voorstel ‘voor de presentatie’ voortaan ook de ‘overheidsgaranties voor leningen’ ten behoeve van, bijvoorbeeld, de NIB en de NOF te ‘laten meetellen’ (idem, p. 47).⁶⁸

Minister Roolvink (van Soza&V), die als eerste reageerde (althans volgens deze notulen), zei te verwachten ‘dat de Kamer de redenering dat overheidsgaranties voor leningen ook onder de 1 % moeten worden begrepen, niet zal aanvaarden’ (idem).⁶⁹ Udink, de enige andere minister die op Witteveens voorstel inging, herinnerde eerst aan de regeringsverklaring, die alleen van overheids-hulp had gesproken. Ook stelde hij dat ‘particuliere investeringen nog nooit onder het plafond zijn gebracht,’ waarna hij concludeerde: ‘Zodra dergelijke zaken op de begroting voorkomen, kunnen zij wel onder het plafond worden gebracht; hetzelfde zou gelden voor leningen’ (idem p. 48). Twee ministers tegen, en de minister van Financiën die zijn voorstel niet herhaalde, plus premier De Jong die eerder en in zijn conclusies aan het slot van de vergadering er niets over zei: het leek toch alsof deze ministerraad Witteveens voorstel had afgewezen?

Nauwelijks twee maanden later was Udink echter fundamenteel van mening veranderd, zo blijkt uit de tweede ministerraadsdiscussie over dit onderwerp (op 11 september 1967, één week voor de derde dinsdag in september, en eveneens opgenomen in dit ING-boek: idem p. 70-72). Udink en Witteveen meldden daar dat zij het in principe eens waren geworden over de oprichting van de FMO – beide ministers waren daarbij nodig omdat er ook principiële punten van het begrotings- en financiële beleid bij in het geding waren.

Meningsverschillen waren er alleen nog over enkele details, maar die kunnen hier onvermeld blijven. Van belang was wel dat Witteveen die details nog niet naar buiten wilde brengen, en Udink wel. Maar zij waren het wel eens over een bedrag van f. 15 mln. aan kapitaalmarktfinanciering voor/door de FMO. Udink drong aan op snelle publicatie in zijn komende MvT, expliciet: omdat het ‘in een later stadium moeilijk zal zijn deze zaak als een additionele stroom van *publieke middelen* te presenteren’ (idem p. 70; cursivering toegevoegd) – een vreemd oogmerk als men zich

⁶⁷) Ik houd me aan de voorzichtige kant, want de notulering van deze ministerraadsvergadering was slordiger dan gebruikelijk en vereist hier en daar enige interpretatie.

⁶⁸) Wat Witteveen bedoelde met ‘voor de presentatie’ ontgaat mij. Wellicht wilde hij dit meetellen alleen laten plaatsvinden in het overzicht van de ontwikkelingshulp, dat nog steeds werd beschouwd als een ‘extra-comptabele staat’ – waarop de regels van de rijksbegroting *niet* van toepassing werden geacht! (Mijn vraag in het vorige hoofdstuk (zie noot 87, p. 119) of dit overzicht deze status zou verliezen als gevolg van Udinks opnemings van deze staat in de MvT’s van BuZa – wat al met de MvT voor 1968 begon – kan hiermee dus als beantwoord worden beschouwd: in deze ministerraad viel de term ‘extra-comptabele staat’ diverse malen, mede ook ter onderscheiding van boekingen die wel in of op de rijksbegroting staan.)

Van de door Witteveen genoemde voorbeelden is de NIB reeds toegelicht in hoofdstuk 3, noot 28. De NOF was de in 1959 opgerichte financieringsmaatschappij voor en door een twintigtal uit Indonesië verdreven bedrijven en banken; bij de (latere) oprichting van de FMO werd de NOF daarin geïncorporeerd.

Voorts moet worden begrepen dat Witteveens uitdrukking ‘overheidsgaranties voor leningen’ (die hij wilde laten meetellen in de hulp) in feite een *pars pro toto* was voor: bedragen die op de kapitaalmarkt worden opgenomen ten behoeve van leningen aan ontwikkelingslanden, waarop overheidsgaranties rusten. Deze garanties, die in feite alleen een reservering zijn ten behoeve van een mogelijke latere betalingsverplichting van de overheid indien een lening niet wordt afgelost, stonden om die reden voorheen niet op de begroting omdat het slechts om een toekomstige eventualiteit ging. Om dezelfde reden telden deze garanties dan ook niet mee in het totaal van de overheids-hulp. Witteveens voorstel was dus in principe in strijd met de Comptabiliteitswet, die alleen reëel voorgenomen kasuitgaven in het begrotingsjaar toelaat op de rijksbegroting.

⁶⁹) Interessant, en ongetwijfeld ook van belang, was dat Roolvink er aan het eind van zijn reactie nog op wees dat volgens hem ‘een aantal Kamerleden voor de ontwikkelingshulp een kabinetscrisis durft te riskeren!’ (idem p. 48).

realiseert dat het helemaal niet om uitbreiding de *publieke* middelen zou gaan.⁷⁰

Waar voor Udink de schoen wrong werd duidelijker op de volgende bladzijde van de MR-notulen: daar benadrukte hij ‘dat de presentatie zodanig moet zijn dat de Kamer bereid is te accepteren dat de onder staatsgarantie op te nemen lening gerekend wordt tot ontwikkelingshulp uit *publieke* middelen’ (idem p. 71; cursivering wederom toegevoegd). Deze wens van Udink vereist twee kanttekeningen:

- Hij gebruikt in beide citaten het adjectief ‘publieke’ op een manier die maskeert dat hij een probleem probeert weg te werken: kapitaalmarktmiddelen zijn namelijk helemaal geen publieke middelen, maar – naar hun oorsprong – van particuliere aard.⁷¹
- Als Udink de door de FMO te gebruiken middelen graag wilde meetellen in het totaal van de publieke ontwikkelingshulp, dan had hij zo’n onjuiste voorstelling van zaken helemaal niet nodig gehad: die middelen konden immers evengoed uit de schatkist worden gefourneerd, zoals al vanaf 1966 de gewoonte was bij de leningen aan C&CG-landen via de NIO.

Het eerste punt was een van de vele kwesties die onderwerp van debat werden nadat de ontwerp-wet FMO bij de Tweede Kamer was ingediend, in januari 1969, en er groot verzet ontstond tegen Udinks plannen met de FMO (ik zal daar nog uitgebreid bij stilstaan in paragraaf 4.3). Het tweede punt kreeg in 1970 een antwoord waaruit bleek wat de reden was voor de misleidende benaming van kapitaalmarktleningen door deze twee ministers, een reden die vanaf het begin verzwegen was – en die ik pas verderop kan toelichten.

Terug naar de ministerraad van 11 september 1967: de genoemde meningsverschillen werden voorlopig afgehandeld met het besluit het bedrag van f. 15 mln. in de MvT voor 1968 te laten vermelden, en Witteveen en Udink te machtigen de tekst daarvoor te finaliseren (Dierikx et al., red., 2005a, p. 71). En dat is een tekst geworden die in de eerste MvT ‘onder de streep’ werd weergegeven.⁷² Verbaasd genoeg deed die tekst echter helemaal niet wat Udink het belangrijkste had gevonden: een presentatie die de Kamer zal doen accepteren, dat de onder staatsgarantie op te nemen (kapitaalmarkt)leningen worden gerekend tot de ontwikkelingshulp uit publieke mid-

⁷⁰) Met ‘deze zaak’ doelde hij niet alleen op het feit dat het hier om *kapitaalmarktmiddelen* ging die hij tot *publieke* middelen wilde bombarderen, maar ook op details over de oprichting van de FMO, die Witteveen nog niet naar buiten wilde brengen. Udink wilde daarnaast ook voorkomen dat de indruk zou ontstaan ‘dat een en ander door de Kamer is afgedwongen’ (idem p. 70) – een nog vreemdere uitlating in het licht van wat Udink duidelijk meer vreesde, namelijk: dat de Kamer iets zou tegenhouden dat de regering wél wilde! Zie het volgende citaat.

⁷¹) Waarschijnlijk maakte Udink gebruik van de op zichzelf juiste gedachte, dat het verstrekken van leningen aan arme landen *namens en onder garantie van de overheid*, beschouwd kan worden als de uitvoering van een ‘publieke taak.’ Dit is verdedigbaar, zelfs als het om uitvoerende instellingen gaat die op zichzelf een semi-publiek karakter hebben (wat het geval zou zijn bij de toekomstige FMO). Echter, de middelen die de FMO voor dit doel zal inzetten worden, voor zover die op de kapitaalmarkt zijn aangetrokken, niet door iets in het FMO-handelen veranderd in publieke middelen – alsof ze daarmee een soort *transsubstantiatie* ondergaan. Dat was onmogelijk: de op de kapitaalmarkt opgenomen middelen waren en bleven middelen die werden geleend, en daarom het eigendom bleven, van de betrokken Nederlandse of buitenlandse kapitaalverschaffers. Ook als er onder deze laatste publieke of semi-publieke beleggers voorkwamen, bleven die voor de centrale overheid een ‘normale’, met particulieren vergelijkbare, partij op de kapitaalmarkt.

⁷²) ‘Onder de streep’ was in de extra-comptabele overzichten van de ontwikkelingshulp de plaats voor een soort PM-aantekeningen, mededelingen die op langere termijn van belang kunnen zijn, maar geen onmiddellijk effect hebben op de uitgaven in het komende begrotingsjaar (zoals de bedragen waarvoor de overheid garanties zal verstrekken op uit de kapitaalmarkt opgenomen particuliere leningen). Indien onder de streep bedragen werden genoemd, werden die dan ook niet meegeteld in het totaal van de ontwikkelingshulp dat *boven* de streep was vermeld, wat in de eerste MvT dan ook niet gedaan werd (MinBuza 1967b, p. 15). In deze MvT stond onder de streep het genoemde bedrag van f. 15 mln. ten behoeve van de toekomstige FMO. Hoewel de omschrijving bij dit bedrag: ‘Lening van de financieringsmaatschappij voor ontwikkelingshulp’, diverse vragen oproep, beperk ik mij nu tot de constatering dat uit niets bleek dat dit bedrag zou worden gefinancierd uit de kapitaalmarkt.

delen. Dat bleek namelijk uit niets.⁷³

Een vol jaar later werd Udinks wens echter wèl uitgevoerd, in de tweede MvT (voor 1969). Dus waarschijnlijk hebben Witteveen en hij hun machtiging wat opgerekt, al zal dit mogelijk niet zonder ruggespraak met de ministerraad zijn gebeurd.⁷⁴ De belangrijkste wijziging bestond eruit dat, zoals eerder vermeld, het in de eerste MvT onder de streep vermelde bedrag van f. 15 mln. in de tweede MvT ineens was verplaatst naar boven de streep, waar het was opgenomen in de begrotingskolom van het *voorgaande* jaar, 1968! Door die verplaatsing telde het totaal van deze kolom nu op tot f. 540 mln., in plaats van het totaal van f. 525 mln. dat in de vorige MvT had gestaan (MinBuza 1968, p. 38); het nieuwe totaal was gelijk aan wat een jaar eerder nog onder de streep had gestaan. En het bedrag van f. 15 mln. stond nu achter de (verbeterde) omschrijving van de FMO i.o. in de kolom van het vorige jaar, 1968, terwijl de kolom voor 1969 intussen een iets hoger bedrag voor deze nieuwe post begrootte.⁷⁵

Of deze MvT van september 1968 de Kamerleden er echter goed van doordrong dat voortaan kapitaalmarktmiddelen werden meegeteld in het totaal van de hulpverlening, is twijfelachtig. Het stond wel tussen haakjes bij de omschrijving van de nieuwe post, maar er werd verder geen enkele poging gedaan om de gewijzigde financieringswijze uit de doeken te doen, laat staan te rechtvaardigen waarom voor deze FMO-leningen werd afgezien van schatkistfinanciering en nu weer was gekozen voor een beroep op de kapitaalmarkt. En die verklaring ontbrak ook in de volgende twee MvT's, terwijl daarin ook de vermelding tussen haakjes bij de FMO-post weer werd weggelaten! Blijkbaar moest er nog altijd iets verborgen worden gehouden. Want wat dat was werd pas in de *allerlaatste* MvT duidelijk, omdat Udink er toen behoefte aan had een heel andere beweegreden te suggereren voor wat in feite alleen een verdere uitbreiding van de kapitaalmarktfinanciering bleek te zijn.

De kapitaalmarktfinanciering van de FMO was intussen al jaar op jaar verhoogd, te weten: van f. 15 mln. in 1968, naar f. 20 mln. en f. 25 mln. in 1969 en '70, terwijl voor 1971 al een verhoging tot liefst f. 45 mln. was voorzien⁷⁶ – wat wel opmerkelijk was voor een instelling waarvoor het wetsontwerp pas in 1969 zou worden ingediend, en dat door de Tweede Kamer pas in februari 1970 kon worden goedgekeurd.

De werkelijke behoefte aan kapitaalmarktfinanciering bleek in de loop van 1970 echter nog groter te worden. Het begrotingsjaar 1971 zou namelijk het jaar worden waarin het in 1967 genomen besluit van de regering-De Jong om de ontwikkelingshulp naar 1 procent van het NNI¹ te verhogen moest worden waargemaakt. *Nominaal* was het bij dit percentage behorende bedrag van het 'ontwikkelingsplafond' intussen aanzienlijk hoger geworden dan de 'meer dan f. 800 mln.' waarover premier De Jong het had gehad bij zijn presentatie in de Kamer (Tweede Kamer 1967c, p. 209). De voor 1971 benodigde bijstellingen liepen in drie stappen op naar f. 970 mln.⁷⁷

⁷³) Wat ik in voetnoot 72 nog niet vermeldde is, dat er in het gedeelte onder de streep ook nog een optelling stond van f. 540 mln., zijnde het FMO-bedrag van f. 15 mln. opgeteld bij het totaal van de hulp (f. 525,0 mln), dat *boven* de streep stond. En de omschrijving bij dit tweede totaal onder de streep luidde: 'totaal publieke middelen', een omschrijving die, zoals de samenzwerende ministers zullen hebben gehoopt, geen bevreemding hoefde te wekken omdat nergens stond dat het daar genoemde FMO-bedrag uit kapitaalmarktmiddelen bestond!

⁷⁴) Die ruggespraak zou althans nodig zijn geweest als de andere minsters, na kennisneming van Udinks eerste MvT, hem zouden hebben gevraagd of zijn eerder bepleite boodschap aan de Kamerleden intussen misschien vervallen was. Dat was niet zo, alleen hadden hij en Witteveen gekozen voor een introductie in twee etappes, waarvan de tweede nu in de MvT voor 1969 volgde.

⁷⁵) In de omschrijving van deze nieuwe post stond nu wèl expliciet vermeld, dat het hier voor een gedeelte om kapitaalmarktmiddelen ging (zij het alleen tussen haakjes), dit omdat er ook schatkistmiddelen voor de FMO werden begroot. Pas in de nadere toelichting bij deze post drie pagina's verderop in deze tweede MvT blijkt dat het nieuw begrote bedrag voor 'op te nemen leningen' nu was opgetrokken naar f. 20 mln. (MinBuza 1968, p. 41).

⁷⁶) Deze achtereenvolgende jaarbedragen waren ook al vermeld geweest in de (eerste) meerjarenraming van de ontwikkelingsuitgaven, opgenomen in de tweede MvT (MinBuza 1968, bijlage A, noot 1, p. 37).

⁷⁷) In 1968, toen in de MvT voor 1969 het al genoemde Meerjarenprogramma werd voorgesteld, ging dit schema al

De MvT voor 1971 deed nogal geïmponeerd over deze stijging, waarschijnlijk vooral om met des te meer nadruk te kunnen verklaren dat de regering zich *desondanks* zou houden aan het oorspronkelijke besluit. Udink schreef dan ook, dat de regering ‘aan de ontwikkelingssamenwerking een zodanige prioriteit’ toekende, dat zij aan het parlement voorstelde ‘de omvang van de *publieke* hulpverlening voor 1971 aan [de nieuwste] raming aan te passen’ en deze te verhogen tot het genoemde bedrag van f. 970 mln.’ (MinBuza 1970, p.26; cursivering wederom toegevoegd).

Meteen daarna werd voorgesteld, bijna alsof het om een causaal verband ging, ook ‘een wijziging in de wijze van financiering’ aan te brengen bij een *ander* onderdeel in dit hulptotaal, namelijk: het programma van ontwikkelingsleningen via C&CG, die via de NIO werden verstrekt. Hoewel deze leningen sinds 1966 ‘volledig uit de schatkist [werden] gefinancierd’, stelde men nu voor deze ‘voor een gedeelte’ op te nemen ‘onder staatsgarantie op de kapitaalmarkt.’ Dit deel werd bepaald op f. 36 mln., terwijl de rest van het programma: f. 176 mln., uit de schatkist zou blijven komen. Waarna de volgende zin het al vermoede causale verband expliciet legde, want: *hierdoor* is het mogelijk, om met volledige handhaving van het hulpprogramma op een niveau van f. 970 mln., [de begroting van Financiën] met f. 36 mln. te *verlagen*’ (idem; mijn cursiveringen).⁷⁸

Dit causale verband was echter een rookgordijn waarachter een andere causale relatie verborgen was: de kapitaalmarktfinanciering van een deel van de C&CG-leningen had namelijk helemaal *niet* tot doel om het begrote hulptotaal in 1971 op f. 970 mln. te brengen. Deze MvT schreef wel, dat de regering de omvang van de ‘publieke’ hulpverlening in 1971 tot dit niveau wilde verhogen. Maar in werkelijkheid financierde zij dit totaal niet alleen uit schatkistmiddelen, maar ook uit kapitaalmarktmiddelen – en dat zijn, zoals al betoogd per definitie geen publieke, maar particuliere middelen.

Ook bestond de werkelijke omvang van de kapitaalmarktfinanciering in dit laatste begrotingsjaar niet slechts uit de f. 36 mln. van de C&CG-leningen – de enige waarover deze MvT het op deze plaats had! –, maar ook uit de in 1968 begonnen raming van leningen via de FMO i.o. En het volgens deze post aan te trekken bestanddeel kapitaalmarktleningen was intussen al gestegen tot f. 45 mln. in 1971 (zoals reeds hierboven gemeld), zodat het totaal van de kapitaalmarktfinanciering in 1971 op (36 + 45 =) f. 81 mln. kwam.⁷⁹

Udinks hierboven geciteerde mededeling dat het door deze uitbreiding van de kapitaalmarktfinanciering ‘mogelijk’ was het hulptotaal te verhogen tot het genoemde niveau, was dus misleidend en feitelijk onjuist. In werkelijkheid waren noch deze nieuwste, noch de in 1968 begonnen ramingen van de financiering via de kapitaalmarkt, vereist om de (stijgende) leningsbedragen via FMO en NIO aan ontwikkelingslanden mogelijk te maken. Al deze bedragen hadden immers ook via de schatkist kunnen worden gefinancierd – zoals bij de NIO al sinds 1966 de praktijk was, en dat had ook bij de FMO kunnen worden gedaan.

De vraag waarom die weg niet verkozen werd, levert het antwoord op dat verwijst naar de hierboven genoemde andere causale relatie: de echte reden waarom de kapitaalmarktfinanciering

uit van dit bedrag van f. 833 mln. in 1971 (MinBuza 1968, p. 37). Bij de voorbereiding van de begroting voor 1970, zo meldt Udinks laatste MvT, moest echter al op een totaal van f. 930 mln. worden gerekend. De inflatie was daarna echter zó sterk geworden, dat ook deze raming weer verder moest worden bijgesteld, namelijk naar een 1 procentequivalent van f. 970 mln. in 1971 (MinBuza 1970, p. 26).

⁷⁸⁾ Tussen de vierkante haken stond in dit citaat de ambtelijke aanduiding van de begroting van Financiën: ‘hoofdstuk IX B van de Rijksbegroting.’ En ook de woorden daarna vereisen uitleg, want met het ‘verlagen’ van deze begroting werd eigenlijk bedoeld, dat deze begroting niet met het genoemde bedrag hoefde te worden *verhoogd*. Dat was misschien een verrassende mededeling als men niet weet dat op elke begroting, dus ook die van Financiën, alléén voorgenomen uitgaven staan die ten laste van de schatkist komen; zoals ook de C&CG-leningen voorheen alleen uit begrotingsmiddelen werden gefinancierd. Die financiering kon in 1971 echter worden verlaagd tot f. 176 mln., omdat het restant hiervan (f. 36 mln.) via de kapitaalmarkt zou worden gedekt.

⁷⁹⁾ Ook dit totaal werd in de MvT voor 1971 nergens genoemd, maar het werd als zodanig wel bevestigd door minister Nelissen, die Financiën deed in de volgende regering, en dit totaal vermeldde in de ministerraad van 30 juli 1971 (Dierikx et al., red., 2005a, p. 557).

gedeeltelijk werd heringevoerd en uitgebreid in deze periode. De tussenstap naar dit antwoord stond in de hierboven aangehaalde zin uit Udinks laatste MvT, die diende als rookgordijn: de kapitaalmarktfinanciering was namelijk wél nodig om de begroting van Financiën minder te laten stijgen.⁸⁰

En waarom moest die begroting worden gedrukt, en dus niet pas in 1970, maar ook al vanaf 1968? Dit was omdat de regering-De Jong vanaf haar start streefde naar reductie van het begrotingstekort van de overheid.⁸¹ Door de FMO-leningen en een deel van de NIO-leningen aan ontwikkelingslanden buiten de begroting te plaatsen kon men voldoen aan de gewenste beperking van de overheidsuitgaven – eenvoudig, omdat kapitaalmarktmiddelen géén publieke middelen zijn, en dus het tekort van de overheid verkleinen naarmate zij een deel van de schatkistfinanciering overnemen. En het mooie was, zal Udink hebben gedacht nadat hij zijn eerdere oppositie tegen Witteveens voorstel had laten varen: dit kan worden gedaan zònder het totaal van het hulplafond aan te tasten – tenmiste als iedereen maar wil geloven in de opgerekte definitie van publieke middelen. Want – in tegenstelling tot het pre-1966 tijdperk, toen het bedrag van de (overheidsgaranties op) kapitaalmarktleningen alléén onder de streep werd vermeld en niet werd meegeteld in het totaal van de hulp –, werden of bleven (bij respectievelijk de FMO en de NIO-leningen) ook de bedragen van de op de kapitaalmarkt op te nemen leningen meetellen in het hulptotaal, alsof het (nog steeds) ‘publieke’ middelen waren!⁸²

Waarom er precies f. 36 mln. aan kapitaalmarktfinanciering bij moest komen in 1971, heb ik nergens beargumenteerd gezien – het zal te maken hebben gehad met de gewenste mate van tekortreductie. Maar dat men deze uitbreiding niet zocht in verdere kapitaalmarktfinanciering bij de FMO, en wel bij de C&CG-leningen via de NIO, lag wel voor de hand. De al genoemde ernstig vertraagde start van de FMO maakte haar geen plausibele kandidaat: van de voor FMO-leningen geormerkte bedragen tussen 1968 en '70 van in totaal (15 + 20 + 25 =) f. 60 mln. was namelijk medio 1970 nog praktisch niets besteed; daar kon in 1971, naast de reeds geprogrammeerde f. 45 mln., niet nog eens iets extra's bovenop worden gelegd!⁸³ Gegeven deze stand van zaken, zal men er daarom de voorkeur aan hebben gegeven de extra uitbreiding van de kapitaalmarktfinanciering

⁸⁰) Dat het Financiën was welks begroting niet mocht stijgen, is slechts toeval. Elk ander department met uitgaven die ook, of even goed, uit kapitaalmarktmiddelen kunnen worden gefinancierd, zou hiervoor in aanmerking hebben kunnen komen. Evenmin hoefde deze verandering van financieringswijze per se bij de ontwikkelingshulp te worden toegepast. Het betrof alleen in dit geval de begroting van Financiën, omdat zowel de toekomstige FMO als de al bestaande NIO daar budgettair werden verantwoord – al was dit slechts uit traditie, en op zich overigens wel te kritiseren (zoals ik al gedaan heb in het vorige hoofdstuk).

⁸¹) In feite ging het kabinet, met Witteveen aan het financiële stuur, door met de door Zijlstra ontwikkelde norm van het ‘structurele begrotingsbeleid’, die was gebaseerd op de idee dat dit beleid een macro-economische leidraad moest volgen waardoor de rijksbegroting een op de ‘middellange termijn afgestemde stabiliserende uitwerking’ zou hebben (Zijlstra 1993, p.26). Deze ex-minister van Financiën (1958-'63) had daarmee een begin gemaakt tijdens de regering-De Quay (idem p. 27). Witteveen, die hem opvolgde, had tijdens de toenmalige regering-Marijnen de naam gekregen een man te zijn ‘die geen nee kon zeggen’ (Zwan 2008, p. 89). Misschien wilde hij in zijn De Jong-periode het tegendeel bewijzen? Ik kan daarvoor naar diens eerdere Miljoenennota's verwijzen, maar ik volsta met de mededeling in de Miljoenennota voor 1971, dat de reductiepolitiek weliswaar in 1970 in zoverre was gevorderd, dat het begrotingstekort van het rijk zou teruglopen tot ‘ruim f. 2 mrd. = 1,8 % van het nationale inkomen’ in 1971 (tegenover f. 2,75 mrd. = 3,3 % in 1968). Omdat echter het ‘vliegwiél van de internationale inflatie’ dit tekort nog onverminderd bleef opstuwten, besloot de regering om ook in 1971 door te gaan met een ‘krachtige bestrijding van de inflatie’ door middel van ‘afremming van de bestedingen’ (aldus MinFin 1970, p. 5).

⁸²) In feite wisselde de definitie van het adjectief ‘publieke’ naar behoefte: wél inclusief kapitaalmarktmiddelen in discussies over de omvang van de ontwikkelingshulp, en zònder deze in debatten over de overheidsuitgaven, als die moesten worden teruggedrongen. Udink kon tijdens de Kamerbehandeling van het wetsontwerp FMO nog aan de eerste definitie toevoegen, dat die in overeenstemming was met de in de DAC overeengekomen, bijgestelde inhoud van het ODA begrip (*Official Development Assistance*), waarbij onder *Official* werden inbegrepen: ‘official agencies, (...) or (...) their executive agencies’ (DAC 1985, p.76) – zo plooibaar zou de DAC in het begin nog wel vaker blijken te zijn.

⁸³) Udinks opvolger, Boertien, zag in zijn eerste twee MvT's (voor 1972 en '73) dan ook geen aanleiding ‘nieuwe

bij de C&CG-leningen onder te brengen – en dan verder maar geen verklaring te geven waarom de in 1965 verdedigde redenen om tot schatkistfinanciering over te gaan ineens in 1970 geen hout meer sneden – maar dat deden zij destijds ook al niet (zoals betoogd hoofdstuk 3).

Als hiermee de echte reden van de wederinvoer van de kapitaalmarktfinanciering is blootgelegd, rijzen er echter nog wel twee vragen.

De eerste is of deze kapitaalmarktfinanciering ook nog andere functies vervulde? Voor de FMO misschien wel. Udink zag die namelijk als een ‘gezamenlijk onderneming van de Nederlandse staat en het Nederlandse bedrijfsleven’ (Dalmeijer 1993, p.309). Die zou zich richten op het doen opbloeien en versterken van marktgeoriënteerd en doelmatig-efficiënt opererend bedrijfsleven in ontwikkelingslanden. En dat moest gebeuren met behulp van Nederlandse bedrijven die bereid zijn risicodragend te investeren in deze landen (binding aan Nederlandse bedrijven was tot 1977 nog een eis). De overheid zou daar geld bijleggen, maar kapitaalmarktfinanciering zou onderstrepen dat het om een op afstand van de staat geplaatste instelling ging, die maximaal samenwerkte met en haar taakvervulling volledig afstemde op de belangen van Nederlandse bedrijven; bovendien zou door deze financiering het bedrijfsleven ook eigen middelen investeren in het goed functioneren van de FMO, die daardoor tevens minder afhankelijk werd van de welwillendheid van de staat.

Echter, als beweegreden is deze zienswijze op geen enkele wijze strijdig met, maar complementair aan de hierboven geconcludeerde echte reden voor de kapitaalmarktfinanciering: beide motieven gingen hand in hand, waarbij Witteveen wellicht meer de *auctor intellectualis* was van deze tekortreductie met kunstgrepen en Udink geen moeite had zijn plannen voor de FMO hier naar in te richten. Het enige dat zij verder nodig hadden was een definitie van ‘publieke’ middelen die een loopje nam met logica en feitelijkheid, maar dat zal hen niet bezwaard hebben – en het parlement blijktbaar ook niet!

Daarentegen zie ik bij de C&CG-leningen geen ruimte voor deze op zichzelf staande argumentatie pro-kapitaalmarkt: de NIO kon zowel de ene als de andere financieringsvorm hanteren, al zou de kapitaalmarktfinanciering de overheid wel iets meer kosten. Bij deze leningen zal het uit de behoefte aan tekortreductie voortkomende argument dus wel de doorslag hebben gegeven.

De tweede vraag is: of gedeeltelijke kapitaalmarktfinanciering van overheidsuitgaven principieel geoorloofd is of niet? Het antwoord daarop is eveneens reeds gegeven in het vorige hoofdstuk. Een ontkenning berust op een kleine uitbreiding van het argument dat ik daar aanhaalde uit een later rapport van de gezaghebbende *Studiegroep begrotingsruimte* uit 1983 (zie in paragraaf 3.2, het in de laatste alinea van voetnoot 32 weergegeven citaat van deze Studiegroep, aangehaald in NAR-advies no.87, 1986, p. 44). Als het standpunt is dat *alle* uitgaven van de overheid in de rijksbegroting behoren te worden gepresenteerd en verantwoord, zouden dus al die uitgaven uit schatkistmiddelen moeten worden gefinancierd.

Ik neig ernaar om deze laatste opvatting te volgen, maar dat is dan voornamelijk omdat mij bekend is welke problemen de kapitaalmarktfinanciering in de komende jaren zou oproepen.⁸⁴ In de jaren zestig-zeventig leken de bezwaren ertegen echter meer theoretisch dan praktisch te zijn. En wat de ontwikkelingshulp betreft was er ten tijde van Udink zelfs weinig op tegen om voor het totaal van de hulp ook kapitaalmarktfinanciering toe te laten: voor de ontwikkelingslanden die

voorzieningen’ te treffen voor FMO-leningen omdat er nog ‘voldoende middelen’ beschikbaar waren uit de ‘voorgaande begrotingen’! (MinBuza respectievelijk 1971, p. 44, en 1972, p.13).

⁸⁴) Ook het standpunt van de Studiegroep begrotingsruimte kwam in 1983 waarschijnlijk niet uit de theoretische hemel vallen. De latere minister De Koning concludeerde aan het eind van zijn eerste ministersperiode (1977- ’81), dat de kapitaalmarktfinanciering beter geheel kon worden beëindigd (MinBuza 1981d, p.65). Desondanks zou het nog tot in de jaren negentig duren voordat deze om verschillende redenen ongewenste financieringsvorm voor overheidsuitgaven volledig werd afgeschaft.

voor C&CG en FMO-leningen in aanmerking kwamen, maakte het althans weinig uit of hun leningen uit de ene dan wel de andere bron voortkwamen, mits hun maar een even groot bedrag aan leningen zou worden aangeboden, en de voorwaarden daarvan niet al te sterk zouden afwijken. Met name dit laatste hing af van de bereidheid van de overheid om de voor de draagkracht van deze landen te hoge Nederlandse marktrente van die tijd door middel van rentesubsidies te verlagen tot het niveau dat hun bij schatkistleningen in rekening zou worden gebracht.⁸⁵

Echter, ook al zou het voor de in aanmerking komende ontwikkelingslanden weinig verschil maken, voor het hulpprogramma als geheel waren er wel nadelen verbonden aan de kapitaalmarktfinanciering van leningen. Allereerst, hoewel dit verschil niet groot was: tegengesteld aan wat er bij de overgang naar schatkistfinanciering in 1966 gebeurde, kostte het verstrekken van kapitaalmarktleningen de Nederlandse staat wél iets meer dan het verstrekken van schatkistleningen (het rentetarief waartegen de NIO, en te zijner tijd ook de FMO, hun financieringsbehoefte op de kapitaalmarkt dekken, was standaard iets hoger dan het tarief dat de minister van Financiën betaalt als de staatsinkomsten ontoereikend zijn). Dit renteverskil⁸⁶ leidt tot een hoger bedrag benodigd voor rentesubsidies en dat komt voor rekening van de overheid, wat dus de beschikbaarheid van middelen voor overige hulpactiviteiten verkleint.

Op vergelijkbare wijze kunnen ook bedragen die via de kapitaalmarkt moeten komen ruimte in beslag nemen onder het ontwikkelingsplafond, en daarmee andere, wél of méér reële, bijdragen aan activiteiten met een groter ontwikkelingseffect verdringen. Dit plafond ontstond weliswaar pas in 1971, maar één verdringing was ook al in de aanloop daarnaar te herkennen. Namelijk bij de FMO zelf: de geprogrammeerde leningenverstrekking, die tot en met 1971 was opgelopen tot in totaal f. 105 mln., maar waarvan als gevolg van de vertraagde oprichting nog nauwelijks of niets was besteed. In dit geval hoeft het ontwikkelingseffect van alternatieve be-stedingsmogelijkheden niet eens genoemd te worden: die zijn altijd hoger dan bij bedragen die nog niet uitgegeven kunnen worden.

Weliswaar lag de verdringing in dit geval uiteraard niet aan het feit dat de kapitaalmarkt ervoor moest worden ingeschakeld, maar aan de begerigheid van Udink om reeds vanaf 1968 bestedingsruimte vast te leggen voor zijn geesteskind FMO, lang voordat er in redelijkheid iets van kon worden uitgegeven. Dit is dus ook een voorbeeld geworden van wat al in het vorige hoofdstuk werd gesignaleerd als mogelijkheid van schijnbedragen op het hulpoverzicht: het opvoeren van welbewust hogere (begrotings- of kapitaalmarkt-)bedragen dan reëel is uit te geven in het begrotingsjaar, en dat blijkt dus ook te kunnen bij het voorgenomen gebruik van kapitaalmarkt-middelen.

Ik noemde in het vorige hoofdstuk ook nog een tweede eis: het feit van de schijn en de vermoedelijk omvang daarvan zouden eerlijk gerapporteerd moeten worden. Ook dat is een zonde waarop Udink bij dit onderwerp betraapt moet worden – maar het is niet nodig daarover nog meer te zeggen.

B. En dan ook nog rentesubsidies?

In de pre-1966-periode werden in de hulpoverzichten van de overheid de kapitaalmarktleningen aan ontwikkelingslanden niet meegeteld in het hulptotaal, maar de rentesubsidies die daarbij no-

⁸⁵⁾ In de MvT voor 1971 werd ook gerapporteerd dat precies dit zou gebeuren: gevolg gevend aan de nieuwe DAC-Aanbeveling uit 1969 was al besloten de rente op de NIO-leningen te verlagen tot 2,5 procent. Een daarna volgende zin lijkt te suggeren dat ook voor de kapitaalmarktleningen hetzelfde zou gelden (letterlijk staat er weliswaar wat anders, maar het zou in de geest zijn van de daarin genoemde permissie aan de NIO om zijn rente-inkomsten ook hiervoor te gebruiken – MinBuza 1970, p. 26).

⁸⁶⁾ Volgens NAR-Advies no. 87 bedroeg het niet meer dan 0,25 procent (NAR 1986, p.44), maar de kosten daarvan nemen uiteraard toe met de leningsbedragen die worden verstrekt.

dig waren wel. Vanaf 1966 werden de meeste van deze leningen voortaan uit de schatkist beaald, en dus meegeteld in dit totaal, terwijl de rentesubsidies vervielen (al was er nog wel een restbedrag aan subsidies op leningen die op basis van ‘oude’contracten werden verleend).

Zoals we in de voorgaande sectie zagen, keerden vanaf 1968 de kapitaalmarktleningen weer terug, maar anders dan in de pre-’66 situatie werden die nu wél meegeteld in het hulptotaal, terwijl ook de rentesubsidies op deze (nieuwe) leningen weer meetelden. Dit laatste was, zo zou men kunnen zeggen, in feite dubbelop, en geen terugkeer naar de ‘eerlijke’ situatie, zoals die zowel vóór als ná ’66 bestond:

- òf de rentesubsidies werden meegeteld en dan niet de leningsbedragen;
- òf alleen de leenbedragen telden mee en de rentesubsidies niet.

Door Udink werd de situatie (althans ten aanzien van FMO-leningen en een deel van de NIO-leningen) zodanig gewijzigd dat voortaan:

- zowel de leningsbedragen als de rentesubsidies werden meegeteld in het hulptotaal.

Ik noem dit een ‘oneerlijke’ belasting van het voor hulp beschikbare totaal: immers, wat voor lenende ontwikkelingslanden extra wordt besteed in de vorm van rentesubsidies, wordt aan andere ontwikkelingslanden onthouden (of ook aan de lenende landen zelf, maar dan in hun overige hulp-ontvangsten). En dat gold ook voor twee andere soorten rentesubsidies die aan de jaarlijkse hulpoverzichten werden toegevoegd: de door de Europese Investeringsbank (EIB) verstrekte leningen aan Griekenland, die eveneens via de kapitaalmarkt werden gefinancierd; maar de rentesubsidies die daarvoor nodig waren, moesten door de lidstaten worden bijgeplust. Op vergelijkbare wijze⁸⁷ draaide de Nederlandse staat ook op voor de rentesubsidies die nodig waren voor de leningen aan Latijns-Amerikaanse landen die volgens contract nog steeds uit de kapitaalmarkt kwamen.

Tegen rentesubsidies is vanuit ontwikkelingsoogpunt weliswaar in principe niets nadeligs in te brengen (mits zij correct berekend zijn): ze zijn uiterst nuttig, zelfs onmisbaar, voor ontwikkelingslanden die anders met te hoge rentelasten zouden worden opgezaald. Maar voor het donorland zijn rentesubsidies ook een vorm van ‘wisselgeld’: je mag ze in rekening brengen als je de leenbedragen niet meetelt, òf je hebt er geen last van als je de leningen uit de schatkist financiert. Als je beide doet, zoals Udink, belast je het hulplafond ook voor het draaglijk maken van die kapitaalmarktleningen die zonder rentesubsidie door de DAC niet onder het plafond zouden worden toegelaten. In feite dus een tweevoudige belasting ten behoeve van één hulphandeling: het verstrekken van zachte ontwikkelingsleningen, en dat is behalve oneerlijk, misschien ook geen efficiënte besteding van je schaarse ontwikkelingsgelden.

Aan de bedragen die door Bot en Udink op de begroting werden gezet, was de wisselvalligheid als gevolg van deze verschillende wijzen van belasting niet af te zien, behalve dan dat het bedrag in Bots eerste begroting flink daalde: van f. 17,0 naar f. 2,0. In zijn tweede begroting liep het echter al weer op naar f. 3,0. En dat werden in Udinks vier begrotingen nog sterkere stijgingen, met uitzondering van zijn voorlaatste, met de volgende bedragen: 4,3; 5,8; 5,6 en 5,9 (allemaal in miljoenen guldens, en zonder verklaring voor de kleine dip in 1970; de betreffende MvT’s zullen verderop bij tabel 4.1 worden vermeld). In feite waren al deze stijgingen vanaf Bot toe te schrijven aan de nog steeds te subsidiëren leningen op oude contractbases, waarbij ook nieuwe leningen werden verstrekt. In Udinks laatste MvT werd echter aangekondigd dat het oude leningenprogramma met Latijns-Amerikaanse landen, dat relatief hoge renten liet betalen, dus minder subsidies vergde, niet zou worden voortgezet; nieuwe leningen aan deze landen zouden voortaan ook lagere rentes krijgen, zodat de post rentesubsidies in de nabije toekomst zou gaan stijgen, zowel door deze aanpassing als door de nieuwe kapitaalmarktleningen via de FMO en de NIO.

⁸⁷⁾ In beide gevallen ging het namelijk alléén om de rentesubsidies die aan ontwikkelingssamenwerking werden toegerekend. De leningsbedragen werden daarbuiten gehouden (of in het geval van de Latijns-Amerika-leningen alleen onder de streep vermeld voor de erop rustende staatsgarantie), zodat in beide gevallen de als eerlijk te bestempelen constructie uit het verleden gehandhaafd bleef.

Aan de genoemde subsidiebedragen is nog niet duidelijk te zien dat de rentesubsidies (ook los van de nieuwste veranderingen) een cumulatief oplopende stijging tegemoetgingen. Mede door de eveneens oplopende kapitaalmarktfinanciering zouden deze subsidies op den duur echter een loden last worden voor zowel het hulpplafond als de rijksbegroting.

C. EEG-Ontwikkelingsfonds: een rechtzetting

Er is bij begrotingszaken ook wel eens iets verheugends te melden: Udink slaagde erin een onder verantwoordelijkheid van Witteveen in zijn eerdere periode als minister van Financiën in de regering-Marijnen gepleegde zonde te laten corrigeren. Zoals we in het vorige hoofdstuk hebben gezien besloot deze regering in 1964, na in 1963 en '64 twee volledig premature begrotingsbedragen ten behoeve van het tweede Europese Ontwikkelingsfonds (EOF-2) te hebben begroot, de hele, over vijf jaar verdeelde, Nederlandse bijdrage aan dit fonds vanaf 1965 opnieuw mee te laten tellen in het totaal van de hulp, maar toen als binnenslijnse bedragen (zie in en onder tabel 3.1 van hoofdstuk 3). Het was deze dubbeltelling van twee jaar, waarna de reeks zou worden voortgezet tot en met 1969, die Udink aanpakte in dezelfde ministerraadsvergadering van juli 1967 dat hij Witteveens voorstel om de kapitaalmarktfinanciering opnieuw in te voeren nog wél weerstond.

Het ging weliswaar niet zonder slag of stoot dat deze ministerraad Udink aan het langste eind liet trekken.⁸⁸ Maar zijn eerste MvT bracht in het hulpoverzicht voor 1968 zijn overwinning duidelijk tot uitdrukking: achter de EOF-omschrijving werd met '–' aangegeven dat er niets voor was begroot, terwijl de toelichting keurig uitlegde dat de EOF-verplichtingen reeds in de jaren 1963 -'67 waren meegeteld (MinBuza 1967b, no. 4, p.15 en 16). Daarna werden er ook in de drie volgende MvT's voor het EOF geen bedragen meer vermeld in de begrotingskolommen voor 1969, '70 en '71.⁸⁹ En de toelichtingen herhaalden met kleine variaties in de bewoordingen, dat het totaal van Nederlands EOF-2-bijdragen al in eerdere jaren op deze extra-comptabele staten was verantwoord (idem 1968, p. 38-39, 1969b, p. 57-58, en 1970, p. 53 en 55).

Hoe zat het echter met de in de vergadering genoemde betalingsverplichting aan Brussel in 1968? Het betreffende bedrag stond uiteraard niet in het hulpoverzicht, want het zou niet nòg eens bij de hulp mogen worden opgeteld. Had het echter wél op de BuZa-begroting mogen staan, zoals de ministerraad had besloten? Dat hing niet alleen af van de sommen van de bedragen die in het verleden reeds (buitenslijns) op de begroting hadden gestaan – hetzij als quasi-storting op de

⁸⁸) Witteveen bestreed het stoppen met meetellen van EOF-bedragen op elke (volle) pagina van de betreffende motu-notulen (Dierikx et al., red., 2005a, p. 46-49). Met één argument (maar ik zal niet op alles ingaan) had hij zowel gelijk als ongelijk: zijn opmerking dat het begrote bedrag voor 1963 bij de slotregularisatie was afgevoerd, was juist, maar Udinks antwoord: dat dit bedrag daarvóór al was meegeteld in de extra-comptabele staat voor 1963, leek meer terzake. Maar na zijn stelling dat de Kamer alleen rekening houdt met wat deze staat aangeeft – waarop Witteveen riposteerde dat de begroting beslissend was – leken de stellingen weer in evenwicht (idem p. 47 en 48).

Een wat merkwaardig verloop had echter de discussie over een ander argument van Witteveen, namelijk dat er in 1968, het eerste jaar dat dreigde af te vallen op grond van Udinks bezwaar, wel een feitelijke betaling aan Brussel moest plaatsvinden. Hij leek te suggereren dat deze betaling f. 47,5 mln. zou bedragen (idem p. 47) – maar dat was dan wel héél toevallig, want dit was exact het bedrag dat in de vijf voorgaande jaren jaarlijks was begroot respectievelijk als binnenslijnse raming was meegeteld. De verwachte betaling zou na de vergadering dan ook wat hoger worden. Maar premier De Jong, strevend naar een compromis, stelde later voor het gesug-geerde bedrag wél ten laste van de begroting voor 1968 op te voeren, maar het niet 'in verband met het [ontwik-kelings]plafond' te brengen (idem p. 49). En dat schijnt besloten te zijn. Ik zal hierboven laten zien wat het echte verschuldigde bedrag werd, maar tevens betogen dat ook het verhoogde bedrag in 1968 nog niet op de begroting had mogen komen.

⁸⁹) Alleen was in deze drie jaren de '–' van 1968 vervangen door 'PM', wat mijns inziens iets anders suggereerde (bijvoorbeeld: dat er in de toekomst nog iets zou komen); waaròm dit er nu stond werd echter niet vermeld.

speciale rekening bij de schatkist voor de EEG, hetzij als binnenslijns bedragen (in het eerste geval hoefden zij niet opnieuw te worden begroot, maar in het tweede geval *moest* dat nog wel teneinde hun betaling alsnog mogelijk te maken, maar zònder dat zij nòg eens ten laste van het hulptotaal mochten komen!). Het hing uiteraard ook af van het totaal van de overmakingen aan Brussel dat reeds in het verleden had plaatsgevonden.

De toelichting bij de EOF-post in Udinks eerste MvT stelde dat ‘mag worden aangenomen, dat in 1968 de EEG-Commissie ten laste van [EOF-2] een afroep zal doen ten bedrage van f. 50 mln.’ (idem 1967b, p. 16). Dit ‘ten laste van EOF-2’ is wat verrassend voor wie zich herinnert (òf nog eens naleest in het vorige hoofdstuk), hoe traag de werkelijke betalingen aan Brussel voor EOF-1 op gang kwamen. Maar ondanks Bots stellige verwachting dat er in 1966 ‘vrij zeker’ niets meer zou worden opgevraagd, blijkt in Udinks eerste hulpoverzicht uit de aparte kolom van de vermoedelijke realisaties in 1966, dat er in laatstgenoemd jaar wèl iets was betaald, zelfs niet minder dan f. 105,1 mln. (idem p. 15)! Alleen op basis van deze MvT zou dus van de eerste EOF-toezegging inmiddels toch nog steeds maar $(50,4 + 105,1 =)$ f. 155,5 mln. zijn overgemaakt. Omdat deze toezegging intussen reeds in 1958-’62 geheel op de speciale schatkistrekening was gezet, zou de verwachte nieuwe betaling in 1968 dus niet opnieuw behoeven te worden begroot. Maar toen Udink deze MvT opstelde wist hij waarschijnlijk al, dat er ook in 1967 een bijna even groot bedrag zou worden overgemaakt naar Brussel: f. 103,7. Voor de buitenwereld bleek dat echter pas in zijn tweede MvT (idem 1968, p. 38).⁹⁰ Als dit juist is, en dit bedrag bij het eerder genoemde totaal wordt opgeteld, dan resulteert zelfs iets meer dan het eerdere bedrag van de toezegging, namelijk: f. 259,2 mln.,⁹¹ en dat betekent dat in 1967 EOF-1 inderdaad geheel was besteed. Udink had het in zijn eerste MvT dus terecht over een ten laste van EOF-2 komen-de betaling in 1968 gehad.

Maar het daarin veronderstelde betalingsbedrag van f. 50 mln. bleek in zijn tweede MvT wèl gecorrigeerd te moeten worden. De toelichting bij de EOF-post stelde nu namelijk zonder nadere verklaring dat ‘in 1968’, dus vóór het nieuwe begrotingsjaar, ‘een bedrag van f. 29,5 mln. zal worden overgemaakt *op de rekening van de EEG*’ (idem p. 39; cursivering door mij).⁹² Gegeven de grootte van dit herziene bedrag valt het duidelijk beneden de reeds tweemaal buitenslijns begrote f. 47,50 mln. in 1963 en ’64, zodat dit in 1968 geen nieuwe begrotingspost had gerechtvaardigd⁹³ – al was er in werkelijkheid al f. 50 mln. voor begroot op de BuZa-begroting (idem 1967b, nr. 5, p. 7).

Dit commentaar is weliswaar mosterd na de maaltijd, maar het gewijzigde betalingsbedrag is wel van belang voor het beantwoorden van de vraag wanneer er weer nieuwe EOF-bedragen mogen worden meegeteld in het hulptotaal; dat wil zeggen: zodra de EOF-2-toezegging van f. 237,5 mln. geheel is besteed. Onder Udinks verantwoordelijkheid, zo blijkt uit zijn twee laatste MvT’s, waren de overmakingen aan Brussel nog maar tot f. 65,5 mln. opgelopen (volgens de daarin vermelde ‘vermoedelijke uitkomsten’ in 1968 en ’69 van f. 29,5 en f. 36,0 – idem 1969b, p.57, en

⁹⁰) Geen van de overmakingen in 1966 en ’67 werd overigens bevestigd door de Uitgewerkte en toelichtende staat van de uitgaven van BuZa voor 1968 en ’69, die voor het ‘vermoedelijke beloop’ in 1966 niets vermeldde (een blanco plaats openliet), en die voor 1967 kwam met een onverklaard veel lager bedrag van f. 13,1 mln. (MinBuza respectievelijk 1967b, nr. 5, p. 7, en 1968, nr.4, p. 9). Ik zal maar aannemen dat beide staten mistastten, omdat een andere verklaring niet is te vinden.

⁹¹) Het kleine verschil met de toezegging van f. 258,3 mln. zou aan mijn in hoofdstuk 3 gebruikte wisselkoers bij de berekening van de overmakingen tot en met 1965 kunnen liggen.

⁹²) De gecursiveerde woorden waren natuurlijk dubbelzinnig, maar ook als men zich hier geen misplaatst grapje veroorloofde, zal ik aannemen dat het een echte betaling op afroep betrof, als beoogd in de vorige MvT.

⁹³) En die conclusie blijft ook staan voor degenen die Witteveens standpunt zouden willen respecteren – dat van deze twee bedragen dat van de begroting voor 1963 was vervallen door de latere slotregularisatie –, want ook het gehandhaafde bedrag voor alleen 1964 (f. 47,50 mln.), dat toen wèl buitenslijns was begroot, maar niet werd bijgeschreven op een speciale schatkistrekening, overtrof de werkelijke betaling in 1968.

1970, p.53). De minister maakte in deze MvT's weliswaar geen gewag van nieuwe opvragingen door de Europese Commissie in deze jaren, maar die moeten er wel zijn geweest.

Verder staan er nog wel wat kleine verschrijvingen in enkele toelichtingsteksten, maar die zal ik hier laten rusten. Wat de hoofdzaak betreft: Udink herstelde de door het kabinet-Marijnen begane (en door het kabinet-Cals gecontinueerde) fouten terecht, en behandelde de verdere boekingen voor het EOF voor wat betreft de hulpfondsen in zijn eigen periode zoals het hoorde.

D. West-Irian Fonds

Ik recapituleer eerst de cijfers die in het vorige hoofdstuk met enige moeite (en dankzij de door Udink in 1968 gepubliceerde gegevens uit het verleden) zijn gereconstrueerd over het in 1963 opgerichte West-Irian Fonds (WIF) van de VN:

- Van de in totaal door Nederland toegezegde bijdrage aan dit Fonds van (drie maal f. 36,2 mln. =) f. 108,6 mln. is tot en met 1965 een bedrag van f. 72,6 mln. gereserveerd op een speciale schatkistrekening bij Financiën. Dus resteerde nog f. 36 mln. waarvoor nog geen begrotingsvoorziening getroffen was.
- En van het tot het einde van 1965 voor het WIF gereserveerde bedrag was nog maar f. 0,2 mln. (namelijk alleen in 1963) overgemaakt aan de VN. Zodat deze schatkistrekening nog f. 72,4 mln. beschikbaar had voor nieuwe betalingen aan de VN.
(Zie hoofdstuk 3, de secties die zijn samengevat in tabel 3.1.)

Udinks eerste MvT, die in het hulpoverzicht de WIF-post ten onrechte weglief, vermeldde in zijn algemene beschouwingen (onder de tussenkop 'Indonesië'), dat het VN-secretariaat en Indonesië nog werkten aan de 'programmering van de bestemming' van de nog ter beschikking staande gelden voor het WIF; maar daarvoor zou in 1968 nog geen beroep worden gedaan op het nog niet gereserveerde gedeelte van de toezegging (MinBuza 1967b, nr. 4, p. 13). De volgende MvT (voor 1969) verwees (na de vermelding van de in eerdere jaren gereserveerde gelden) naar een speciale VN-missie, die in november '67 een ontwerpontwikkelingsplan voor West-Irian had ingediend. Nederland had daarvoor alvast f. 11 mln. aan de VN overgemaakt. Hoewel er dus nog een restant van $(72,4 - 11 =)$ f. 61,4 mln. over was van de nog beschikbare middelen (waarover de MvT zweeg), kwam de minister toch met het voorstel om, teneinde 'de verdere uitvoering van het ontwikkelingsplan mogelijk te maken', alvast de helft van het nog niet gereserveerde bedrag van de toezegging in 1969 te reserveren: f. 18 mln. En dit werd een jaar later herhaald met de andere helft in 1970 $(+ 18 =)$ f. 36 mln.; idem, respectievelijk 1968, p. 39, en 1969b, p. 57).

Met deze laatste reservering werd dus weliswaar het totaal van de in 1963 door Nederland toegezegde bijdrage aan het WIF van f. 108,6 mln. bereikt. Maar hoewel ook deze laatste twee reserveringen, net als de eerdere, wederom volledig werden meegeteld in het totaal van de Nederlandse hulpverlening in 1969 en '70, was een groot deel van deze bijdrage nog altijd niet verder gekomen dan een bijschrijving op de speciale rekening die ten behoeve van het WIF werd bijgehouden op Financiën – en daarover zweeg ook Udink in alle talen!

Het is niet mogelijk om precies te bepalen hoeveel er nog op deze speciale schatkistrekening stond toen in 1968 en '69 werd besloten ook de laatste twee tranches van f. 18 mln. elk alvast daarop te laten bijschrijven, omdat niet duidelijk is op welke data deze tranches werden geboekt. Maar op basis van enkele veronderstellingen is wel aannemelijk dat deze saldi achtereenvolgens ruim f. 45 mln. en bijna f. 55 mln. bedroegen voordat deze bijboekingen plaatsvonden.⁹⁴

⁹⁴) Als de eerste tranche pas in 1969 werd geboekt, dan moet van het hierboven vermelde saldo van medio 1968 (f. 61,4) nog de nieuwe overmaking van dat jaar (ad f. 16,2) worden afgetrokken (vermeld in MinBuza, 1969b, p.

Bijschrijving van deze tranches mag dus beide keren gevoeglijk als prematuur worden betiteld – en het VN-verzoek om ‘versnelde beschikbaarstelling’ van het totaal van de toezegging, waarop Udink zich in zijn voorlaatste MvT beriep (idem, 1969b, p. 58), in eerste instantie als on-gefundeerd. Versnelde bijschrijving zouden eventueel wel gerechtvaardigd zijn geweest als het er naar uit had gezien dat de reeds overgemaakte bedragen spoedig zouden zijn uitgeput – zoals Udink beweerde in dezelfde alinea. Dat was echter meer dan twijfelachtig. Niet alleen was, na de herstart van het WIF in november 1966 (volgens IS, april 1969, p. 115) het tempo van de overmakingen nog altijd beperkt gebleven (gemiddeld f. 12 mln. per jaar in de laatste drie jaar), de overmakingen naar de VN gingen ook daarna nog met nauwelijks meer omhoog: te weten f. 12,6 mln. en f. 17,4 in 1970 en ’71 (volgens de MvT’s van Boertien, in idem 1971, p. 41, en 1972b, Bijlage IV, p.12). Udink kwam in zijn laatste MvT met de eerste stuwmeerberekeningen (waarover verderop meer); daarin was eind 1969 voor het WIF nog altijd f. 46,8 mln. op de schatkistrekening blijven staan (idem 1970, Bijlage V, p. 60).⁹⁵ En het allerlaatste deelbedrag van Udinks laatste re-serveringen voor het WIF zou pas in 1976 uit het stuwmeer verdwijnen, zo blijkt uit de laatste MvT van Pronk voor 1978 (idem 1977a, p. 133).

Misschien rees er in deze jaren echter wel wat twijfel over het WIF. Udink kwam althans in zijn laatste MvT (voor 1971) ook nog met iets nieuws voor West-Irian. Hij meldde daarin dat Indonesië en Nederland in het najaar van 1969 een nieuw ‘speciaal fonds voor de ontwikkeling van West-Irian’ hadden opgericht, dat bij de in 1966 opgerichte Aziatische Ontwikkelingsbank (ADB) werd ondergebracht. Deze bank zou in samenwerking met de Indonesische autoriteiten, en in ‘nauw overleg met’ het WIF, een prioriteitenlijst van ontwikkelingsprojecten maken, die ‘volgens de normale bankregels zullen worden beoordeeld’ (idem 1970, p. 55).

Behalve vraagtekens bij deze niet verder toegelicht bankregels, rijst ook de vraag waarom voor deze nog jonge ADB werd gekozen. Het was wel een multilaterale instelling, waarin naast andere industrielanden ook vele Aziatische landen participeerden, maar voortvarend was zij tot dan toe nog allerm minst geweest. Dat bleek uit het stuwmeeroverzicht in dezelfde MvT, waarin de onderuitputting van de beschikbaar gestelde middelen sinds 1967 met sprongen omhoog was gegaan.⁹⁶ Misschien werd gehoopt dat het met dit nieuwe West-Irian-fonds wel anders zou lopen, en dat het zou helpen als Nederland zijn toegezegde bijdrage aan dit fonds van f. 17,5 mln. al in 1970 suppletoir aan de lopende begroting toevoegde. Dat werd, aldus dezelfde MvT, inderdaad gedaan (idem). Maar dat bleek een verkeerde inschatting. Toen twee maanden na de aflossing van Udink

57): dan was het saldo dus gezakt tot $(61,4 - 16,2 =)$ **f. 45,2** vóórdat de eerste tranche werd bijgeschreven, en weer gestegen tot f. 63,2 ná deze bijschrijving. Volgens deze zelfde MvT was er medio 1969 een bedrag van f. 31,4 overgemaakt aan de VN (idem p. 58). Dit was een stijging van niet meer dan f. 4 mln., omdat er per 31 december 1968 $(0,2 + 11 + 16,2 =)$ al f. 27,4 was overgemaakt. Maar als de tweede tranche pas in 1970 is bijgeschreven, zoals het geval lijkt te zijn, dan moet niet slechts deze 4 mln. maar de gehele overmaking van 1969 (ad f. 8,7 mln., volgens Udinks laatste MvT: idem 1970, p. 53) in mindering worden gebracht. Uitgaande van het saldo na de boeking van de eerste tranche (f. 63,2 mln.) liep dit nog niet bestede deel dus terug (van $(63,2 - 8,7)$ naar) **f. 54,5 mln.** vóórdat de tweede tranche werd geboekt, en steeg het ná deze boeking weer naar $(+ 18 =)$ f. 72,5.

⁹⁵) Helaas is dit bedrag van het WIF-stuwmeer van f. 46,8 mln. per eind 1969 niet geheel te herleiden tot het in noot 94 berekende saldo van de schatkistrekening van f. 54,5 mln., voordat de tweede tranche werd bijgeschreven. De reden is dat Udink in zijn laatste MvT de grap uithaalde om met terugwerkende kracht twee van de vier eerder gerapporteerde overmakingen aan de VN te wijzigen, terwijl de overmaking in 1969 nu werd uitgebreid tot het gehele bedrag van dit jaar. Door deze wijzigingen was het totaal van de overmakingen f. 7,5 mln. hoger geworden dan voorheen – vooral de opvoering van een voorheen niet gemelde betaling van f. 7,6 mln. in 1964 (!) is storend, en ook wel wat verdacht – zes jaar na dato! Voor een verklaring van dit soort tegenstrijdigheden, en er waren er meer, zoekt men in de overheidsstukken doorgaans tevergeefs!

⁹⁶) Dit betrof post 24: ontwikkelingsbanken, waarvan op een heel andere plaats werd gezegd dat het stuwmeer bij deze banken ‘hoofdzakelijk’ was terug te voeren ‘op het nog niet verzilveren van bij de Aziatische Ontwikkelingsbank gedeponeerde “notes”’ (MinBuza 1970, respectievelijk p. 60 en 26) – een vlucht in jargon waaruit ook niet veel viel op te maken.

Boertiens eerste MvT (voor 1972) uitkwam, was uit de voorlopige rekening over 1970 voor dit nieuwe fonds op te maken dat er in dit jaar nog helemaal niets was uitgegeven. Ook bleek dat er voor 1972, net als in 1971, opnieuw voor een PM-vermelding werd gekozen (idem 1971, p.41), zodat ook voor de binnenslijnse raming die in '71 was toegestaan voor '72 nog geen begrotingsvoorziening nodig was. En die behoefte was er ook in 1973 en '74 nog niet: in Boertiens tweede MvT werd dit nieuwe fonds namelijk niet eens meer genoemd, en in de eerste MvT (voor 1974) van Pronk wordt duidelijk dat het in 1970 alvast suppletoir begrote bedrag van f. 17,5 mln. zelfs in zijn geheel in het 'stuwmeer' was achtergebleven (idem 1973b, Bijlage IV, p. 13).

Die suppletoire begroting is dus achteraf gezien eveneens prematuur geweest. Udink heeft, voor zover mij bekend, er niets meer over gerapporteerd. En of zijn opvolgers er nog iets over hebben gezegd zullen we mogelijk in het volgende hoofdstuk kunnen zeggen. Maar wat Udink betreft kunnen we niet om de conclusie heen, dat hij in zijn laatste drie jaren niet alleen voor het WIF, maar ook voor het nieuwe ADB-fonds voor West-Irian prematuur bedragen liet reserveren respectievelijk begroten, die in de betreffende jaren alleen het totaal van de ontwikkelingshulp flatteerden zonder dat er al iets nuttigs mee werd gedaan – bij elkaar opgeteld: $(36 + 17,50 =)$ f. 53,5 mln.

E. Overige toerekeningen aan het plafond

In deze subsectie gaat het om de meer directe gevolgen van de kabinetsbeslissing in oktober 1967, die stelde dat de vraag 'wat al of niet onder het begrip ontwikkelingshulp zal worden begrepen open blijft.'⁹⁷ Sommige ministers legden overigens al claims op tafel voordat besloten was dit open te laten.⁹⁸ Tijdens deze periode werden over deze vraag nog diverse keren discussies gevoerd in de ministerraad, vooral ook toen de vrees groeide dat de 1%-doelstelling niet of moeilijk haalbaar zou blijken te zijn in 1971.⁹⁹ Nadat er nog vaker was gepleit voor uitbreiding van de toerekeningen, probeerde Udink op 2-4-'69 daar paal en perk aan te stellen door twee voorwaarden te noemen: ze moesten duidelijk het karakter hebben van ontwikkelingshulp, en het moest om nieuwe activiteiten gaan (Dierikx et al., red., 2005a, p. 340). Witteveen verzette zich echter met de woorden dat, als deze voorwaarden werden overgenomen, 'deze operatie vrijwel geen resultaat zal opleveren' (idem p. 341). Wat erover werd besloten bleef echter onvermeld in de notulen, omdat er in bilaterale vorm zou worden doorgegaan met deze besprekingen (idem p. 342). De uitkomsten zullen we dan ook alleen aantreffen in de hierna te behandelen hulpoverzichten.

De regering-De Jong sloot deze discussies overigens evenmin af voor haar einde (op 6 juli 1971) – en dat deden ook de latere kabinetten niet, zelfs niet nadat een meerderheid van de Tweede Kamer in de jaren zeventig enkele toerekeningen specifiek afkeurde en om verwijdering ver-

⁹⁷⁾ Als genotuleerd op 13 oktober en, na aanpassing, vastgesteld in de ministerraad van 20 oktober 1967 (Dierikx et al., red., 2005a, p. 79-80, inclusief noot 8).

⁹⁸⁾ Zoals De Block van EZ, maar die zei zo iets vaags, dat ik zijn woorden niet weergeef. Lardinois (L&V) drong er wel op aan om over de verdere uitwerking van de 1%-norm duidelijke afspraken te maken in het kabinet, maar daarbij 'voor de komende jaren zo weinig mogelijk' vast te leggen (beiden in Dierikx et al., red., 2003a, p. 78). In de op dezelfde datum genotuleerde bijlage met dit besluit bepleitte Lardinois verder, nu bijgevallen door Luns, dat 'zoveel mogelijk uitgaven onder ontwikkelingshulp moeten worden gebracht, die daaronder tot nu toe niet vielen.' Maar daartegen maakte Udink toch wel bezwaar, wijzend op de beperktheid van de mogelijkheden, waarvoor hij zelfs de nota-Bot aanhaalde (idem p. 79).

⁹⁹⁾ Ik stip echter slechts twee van deze discussies aan. Die in de ministerraad van 9-10-1968 was van belang omdat Udink daar tussen neus en lippen iets noemde dat nader bespreking behoeft (zie verderop). En in de ministerraad van 2 april 1969 werd een aantal voorstellen van Financiën besproken dat op zoek was geweest naar posities op de begrotingen van andere departementen die in aanmerking kwamen voor het ontwikkelingsplafond (zie gedeelten van de betreffende notulen in Dierikx et al., red., 2005a, p. 340-342).

zoekt. Daarna verdween het toerekeningsvraagstuk pas in 21ste eeuw van de officiële agenda, toen er veiligheidsvraagstukken werden toegevoegd aan de beleidsdoelstellingen van het buitenlandbeleid. Nóg recenter, toen de bevordering van Nederlandse exporten en particuliere investeringen officieel werd vermengd met het ontwikkelingsbeleid van de overheid, werd de oneigenlijkheidsvraag, mogelijk definitief, opgeborgen in het laatste ‘discussies uit het verleden.’

Ik begin met een toerekening die ik zelf al miste in het vorige hoofdstuk: de *apparaatskosten*. Udink voerde deze post voor het eerst (expliciet) op in het overzicht van de hulp in zijn eerste MvT (voor 1968): f. 7, 3 mln., met als enige toelichting dat dit bedrag bestond uit ‘personeelskosten en materiële voorzieningen (zoals huisvesting, reiskosten e.d.)’ (MinBuza 1967b, nr.4, p. 15 en 18). Dit bedrag liep rap op in zijn volgende MvT’s: f. 8,5 mln.; f. 11,5 en f. 13,9 mln. Vanaf dat moment werd ook vermeld dat dit alleen de BuZa-uitgaven betrof, waaraan vanaf 1970 ook ‘versterking van de bezetting van een aantal diplomatieke vertegenwoordigingen in het buitenland viel, welke in het bijzonder met de uitvoering van de ontwikkelingssamenwerking zijn belast,’ en vanaf 1971 ‘een nieuw op te richten ambtelijk bureau’ ten behoeve van voorlichting over en bemiddeling van import uit ontwikkelingslanden werden toegevoegd (idem 1968, p. 38 en 41, 1969b, p. 57 en 61, en 1970, p. 53 en 59).

Wat de binnenlandse apparaatskosten betreft leken er verder geen vragen te rijzen.¹⁰⁰ Die ontstonden echter wel bij de *internationale apparaatskosten*. De eerste rees toen Udink in de ministerraad van 9 oktober 1968 terloops vermeldde, dat er ook ‘bepaalde uitgaven ten behoeve van de Verenigde Naties (...) onder het ontwikkelingsplafond’ waren gebracht (Dierikx et al., red., 2005a, p.274). Dat bleek toen in zijn tweede MvT (voor 1969) bij de post ‘VN-hulp via gewone begrotingen’ de toelichting stond, dat het VN-secretariaat een nieuwe studie had gemaakt van het percentage van de normale VN-contributies dat toegerekend kon worden aan de hulpverlening: na de 10 procent waarmee in het verleden was gewerkt, moest dit nu ineens 60 procent worden! Omdat het de gewoonte was in deze het VN-secretariaat te volgen, werd het bedrag van deze post (die ook de apparaatskosten van de gespecialiseerde organisaties omvatte) verhoogd van f. 1 mln. in ’68 naar f. 8 mln. in ’69 (MinBuza 1968, respectievelijk p. 39 en 38) – wat nogal een verhoging was. Misschien kwam dit om dat de gespecialiseerde organisaties er voorheen niet in zaten, maar mogelijke andere rechtvaardigingen ontbreken (ook bij Udinks opmerking in de genoemde ministerraad, waar hij overigens een bijna dubbel zo groot bedrag had genoemd: f. 15 mln.). Behalve dat er dus enkele onduidelijkheden zijn, kan ik echter alleen opmerken dat de VN-aanbeveling om voortaan 60 procent van de normale contributies aan de ontwikkelingssamenwerking toe te rekenen wel aan de erg hoge kant lijkt te zijn.

Een post waarbij ik in het vorige hoofdstuk al kleine vraagtekens had was het *wetenschappelijk onderzoek ten behoeve van ontwikkelingslanden*, zij het voornamelijk vanwege de nogal beperkte informatie die erover werd verstrekt in Bots begrotingsnota’s. Dit euvel kleefte nog ernstiger aan dezelfde post in de eerste twee MvT’s van Udink (voor 1968 en ’69): slechts twee zinnen in elk, zij het dat in het tweede jaar het eerder begrote bedrag van f. 0,9 mln. werd vervangen door een PM-vermelding, met de volgende toelichting: hoewel de bestemming daarvan ‘vrijwel geheel’ vastlag, verliepen de uitgaven zodanig traag dat er vooralsnog geen nieuw bedrag nodig was (MinBuza 1967b, nr. 4, p. 15 en 18, en 1968, p. 38 en 40).

De gebrekkige toelichting had langzamerhand tot grotere vraagtekens mogen leiden, ware het niet dat naar aanleiding van de onderzoeksprojecten in 1970 iets meer informatie gegeven werd

¹⁰⁰⁾ In zijn gesprek met Melkert vermeldde Udink nog hoe hij een deelbevoegdheid veroverde door Luns te helpen bij een conflict met Financiën over de begroting van de Buitenlandse Dienst; nadat hij deze had aangeboden een deel van deze begroting onder het ontwikkelingsplafond te brengen, verkreeg hij wel medebeslissing bij de benoeming van de betrokken diplomaten (Udink 1986b, p.92).

over het verleden: die betrof een terugrapportage over de jaren 1966-'68, waarna alleen de verwachting werd uitgesproken, dat eind '69 de eerder begrote bedragen besteed respectievelijk gecommitteerd zouden zijn. Maar over de voortzetting van het programma, waarvoor een nieuw bedrag werd uitgetrokken van f. 6,7 mln., werd nog nauwelijks iets gezegd (idem 1969b, p. 57 en 60). De toelichting werd echter wel substantieel uitgebreid in Udinks laatste MvT, toen werd vermeld dat er in 1970 een nieuw onderzoeksprogramma van universitair onderzoek en samenwerking met ontwikkelingslanden (PUO) van start was gegaan, dat gecoördineerd werd door de Nuffic.¹⁰¹ Voor dit nieuwe programma en de voortzetting van de 'traditionele' onderzoeksprojecten werd tezamen f. 6,8 mln. opzij gezet, terwijl er ook nog twee subsidies werden begroot (voor ontwikkelingskosten van nieuwe luchtopnametechnieken en voor het onderzoek dat via WOTRO werd gefinancierd), die gezamenlijk f. 1,7 mln. bedroegen (idem 1970, p. 53 en 58).

Samengevat: hoewel dit soort uitgaven in beginsel kan worden toegejuicht, was de jarenlange onderbelichting van de activiteiten en plannen een gebrek dat dringend verbetering behoeftte.

De post *Instituten en cursussen*, waarin de overheid al sedert Bot aanzienlijke bedragen stak, werd een zeer gezochte plaats voor additionele uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking die eveneens onder het ontwikkelingsplafond konden worden gebracht: hetzij in de vorm van meer geld voor reeds eerder gefinancierde activiteiten, hetzij subsidies en andere bijdragen voor nieuwe activiteiten. Vergelijking met de eveneens in een aparte bijlage in Bots laatste begrotingsnota vermelde subposten en bedragen, leert dat er in Annex I van Udinks eerste MvT vier nieuwe subposten zijn opgenomen (twee 100 %-bijdragen in de exploitatie van bij elkaar opgeteld f. 575 duizend, en twee investeringssubsidies van gezamenlijk f. 2,75 mln.). Daarnaast zijn bij twee al eerder opgenomen exploitatiesubsidies de toerekenpercentages ten laste van het ontwikkelingsplafond verhoogd (van 65 naar 75 %, en van 25 naar 50%), terwijl drie eerder opgenomen investeringsbijdragen inmiddels zijn vervallen of gereduceerd (die voorheen tezamen f. 3,2 mln. bedroegen). Bij acht overige, eveneens al eerder gesubsidieerde subposten (zes met bijdragen in de exploitatie- en twee in de investeringssfeer), zijn de toerekenpercentages niet veranderd, terwijl de ervoor begrote bedragen toch omhoog zijn gegaan. Daar kunnen verschillende redenen voor zijn: kostenstijgingen en uitbreiding van de gesubsidieerde activiteiten. Beide redenen kunnen gerechtvaardigd zijn of niet: een kostenstijging die overeenkomt met de stijging van het gemiddelde prijsniveau lijkt in orde te zijn, maar als die daar bovenuit gaan rijzen er vraagtekens. Zijn die een gevolg van toegenomen aantallen deelnemers aan de cursussen, en een daardoor noodzakelijke uitbreiding van personeelslasten en materiaalgebruik, dan lijkt dit gerechtvaardigd, behalve als deze laatste niet in verhouding staan tot het gestegen deelnemeraantal. Bij onderzoeksinstituten kunnen kostenstijgingen die het stijgende prijspeil overtreffen eveneens worden veroorzaakt door veranderingen in zowel aard als omvang van de onderzoeksactiviteiten; wat daarvan gerechtvaardigd is zal afhangen van de initieel overeengekomen onderzoeksopzet en het bijbehorende werkplan, maar als die door externe oorzaken moeten worden aangepast is daarvoor weer een nieuwe beoordeling nodig die de subsidiegever al of niet kan goedkeuren.

In het algemeen mag van alle bedragen in Annex 1 van Udinks eerste MvT worden aangenomen dat zij door de overheid zijn goedgekeurd. Maar als we zien dat het saldo van alle mutaties in de overgang van de periode-Bot naar die van Udink uitkomt op een stijging van het totaal van de toerekeningen aan het ontwikkelingsplafond voor instituten en cursussen met f. 4,5 mln (van f. 16,5 mln. in 1967 naar f. 21,0 mln. in 1968) – een stijging dus van niet minder dan 28 procent in één jaar tijd! (berekend uit Annex I in MinBuza 1967b, nr.4, p.19, die de toerekeningen

¹⁰¹) De aanzet tot dit programma kwam voort uit de conferentie die de Nuffic in 1967 organiseerde in Utrecht over 'De taak van de Nederlandse universiteiten en hogescholen ten aanzien van de ontwikkelingslanden.' De concrete voorstellen die dit opleverde werden in februari 1970 aan Udink voorgelegd (opgenomen in Dierikx et al., red, 2005a, p. 450-453).

voor beide jaren geeft). Dat is duidelijk meer dan de toename van het prijsniveau, zodat er reden is nader te onderzoeken hoeveel van deze toename gerechtvaardigd was of niet.

F Oneigenlijke toerekeningen: een poging tot kwantificering

Ik wil in deze sectie een poging doen alle in de secties A t/m E opgesomde mogelijkheden tot oneigenlijke toerekening van uitgaven aan het ontwikkelingsplafond te kwantificeren. En die secties zal ik daarna uitbreiden met enkele andere uitgaven, waarbij onterechte toerekeningen eveneens werden vermoed (door anderen). Ik zal hieronder elk geval afzonderlijk beredeneren en (indien mogelijk) kwantificeren. Kwantificering, ook al maakt een gebrek aan gegevens enige speculatie onvermijdelijk, is namelijk nodig om iets te kunnen zeggen van de betekenis van de oneigenlijke toerekeningen en van de gevolgen die zij kunnen hebben voor de rest van de uitgaven en het beleid.

Ik begin met de als laatste besproken *instituten en cursussen*, omdat bij deze categorie van uitgaven missers van de overheid nogal opmerkelijk zijn – zie met name het aantal evidente vergissingen en drukfouten! De vuistregels die ik bij deze categorie gebruik (zie hieronder) kunnen op enkele punten wat betwistbaar lijken, maar geven desondanks tezamen een geloofwaardig beeld van de geschatte graad van oneigenlijkheid bij deze categorie.

De aan verschillende instituten en cursussen toegerekende uitgaven in Udinks vier begrotingsjaren zijn, net als die in zijn eerste MvT, opgenomen in vergelijkbare tabellen in elke MvT, telkens aangeduid als Annex 1, die telkens de uitgaven in het nieuwe begrotingsjaar vergelijken met die in het voorgaande jaar. Er staan in elke tabel twee soorten uitgaven die de overheid heeft toegerekend aan het ontwikkelingsplafond: de *exploitatie subsidies* en de *investerings subsidies*. Het verschil daartussen lijkt duidelijk, maar het wordt nergens toegelicht. Verder staat bij elke uitgavensoort vermeld welke instellingen die hebben ontvangen; een aantal daarvan heeft overigens zowel een exploitatie- als een investeringssubsidie ontvangen.

Hoe is te bepalen wat van deze verstrekte subsidies terecht onder het ontwikkelingsplafond is gebracht en hoeveel daarvan als oneigenlijk dient te worden beschouwd? In principe zou dit voor elke instelling apart moeten worden beoordeeld, maar daarvoor beschik ik niet steeds over de complete juiste gegevens. In plaats daarvan zal ik globaal tewerk gaan en daarbij vijf vuistregels toepassen, waarmee de mijns inziens onredelijk toerekeningen kunnen worden onderscheiden van de redelijke; de eerste kunnen dan worden afgekeurd.

Ik licht deze werkwijze hieronder toe. Eerst wijs ik echter nog eens op de in het algemeen zeer gebrekkige, of zelfs geheel ontbrekende, informatie bij de afzonderlijke posten in de MvT-bijlagen – zowel in de bijlagen zelf als in verwijzingen daarnaar in het hulpoverzicht. Op zoek naar gegevens heb ik ook de begrotingsnota's van Bot geraadpleegd, die met de eerste toerekeningsoverzichten kwamen voor dergelijke instituten en cursussen. Bots praktijk kan zodoende als uitgangspunt dienen van sommige beoordelingen in Udinks periode.¹⁰²

¹⁰²) Soms was bij Bot zelfs de omschrijving van een post al inadequaaf, zoals bij een nieuwe toerekening in 1968 waarvoor alleen de plaatsnaam 'Deventer' werd genoemd. In het overzicht van een jaar later stond: 'Rijks Hogere School voor Tropische Landbouw.' Omdat die in Deventer was gevestigd, heb ik aangenomen dat die ook in 1968 werd bedoeld. Bij alle andere posten stond alleen een naam, een afkorting of een verkorte aanduiding, met in een enkel geval een kort zinnetje in de tekst behorend bij de tabel: bij voorbeeld bij een toeichting in Bots tweede begrotingsnota, die stelde dat één post 'een gedeelte van de bouwkosten van een opleidingscentrum van de Wereldomroep' omvatte (MinBuza 1966d, p. 4). Udinks MvT's vermeldde bij deze post niets meer buiten de naam 'Wereldomroep'! – een zuinigheid met informatie die ook bij andere posten opviel! Voorts verklaarde Bots eerste begrotingsnota bij de tabel van dat jaar, dat de 'relatief belangrijke stijging ten opzichte van het jaar 1965 onder andere het gevolg' was van 'nieuwe investeringen (...) om de grote toeloop van studenten uit de ontwikkelingslanden te kunnen opvangen' (MinBuza 1965 e, p. 6). Behalve dat deze opmerking op zichzelf al

Vuistregels voor toerekeningscorrecties bij Instituten & Cursussen in 1968-'71:

- a) *Meervoudig gesubsidieerde instellingen*: Er waren in de periode-Udink twee instituten die door meer ministeries werden gesubsidieerd (het KIT zelfs door zes; en het Afrika-Studiecentrum door drie).¹⁰³ Bij beide werd de toerekening aan ontwikkelingssamenwerking over al deze subsidies berekend. Dit is misplaatst. Redenerend dat alléén de subsidies van BuZa en de Koninkrijksminister voldoende met ontwikkelingssamenwerking te maken hadden om deze toerekening te rechtvaardigen, beschouw ik bij beide instellingen de toerekeningen van de overige ministeries als ongerechtvaardigd.
- b) *100%-toerekening van exploitatiesubsidies alleen bij zuivere ontwikkelingsactiviteiten*: Ook deze vuistregel beoogt al te gulle toerekeningen te corrigeren. Indien van een voor 100% toegerekende subsidie¹⁰⁴ vaststaat dat zij *niet exclusief* ten goede komt aan ontwikkelingslanden (bijvoorbeeld omdat er ook andere studenten aan deelnemen, of er ook Nederlandse belangen mee worden gediend) pas ik op deze instelling het toerekenpercentage toe, dat bij een vergelijkbare andere instelling is toegepast. In 1968 betrof dit de twee instellingen die in noot 105 bij naam zijn genoemd: de Wereldomroep noch de Tropische Landbouwschool in Deventer komt mijns inziens in aanmerking voor een hoger percentage dan dat van het ISS (75%).
- c) *Geen nieuwe verhogingen van toerekenpercentages na 1967*: De regering-De Jong zette ten aanzien van de toerekeningen aan het ontwikkelingsplafond een koers in, die gericht was op een zo groot mogelijk uitbreiding.¹⁰⁵ Een wijziging van enkele toerekenpercentages is dan het eenvoudigst, want wie kan betwisten dat het Internationaal Agrarisch Centrum (IAC), dat in 1967 al was verhoogd tot 65%, niet verder omhoog mag naar 75 %? En waarom zou het Instituut voor Landaanwinning en Cultuurtechniek (ILC) niet van 25 naar 50% mogen gaan?

Ik vind dit echter te gemakkelijk en, zonder overtuigende argumenten, onvoldoende grond – dit overigens niet alleen omdat vanaf 1968 een extra kritische houding geboden was, maar ook omdat Bot al zo gul was geweest in 1966 en '67! Deze vuistregel mag echter geen automatisme worden: percentages die het laatste van Bot te boven gaan, dienen alleen dan te worden afgewezen als de stijging niet adequaat beredeneerd is. Bij de hierboven genoemde instellingen, IAC en ILC, werd de herziening zonder enige toelichting binnengesmokkeld, zodat er geen reden is ze te handhaven. (Verlagingen van het toerekenpercentage kwamen overigens niet voor.)

te vaag was om geloofwaardig te zijn, was het uitermate onwaarschijnlijk dat deze toeloop in 1966 een stijging van de toegerekende exploitatiesubsidies met 50 procent – een ruime *verdertienvoudiging* van de investeringsbijdragen (idem p. 11)! – kon rechtvaardigen! Daarenboven ging in 1967 van één van de instellingen de exploitatiesubsidie tot bijna het drievoudige omhoog, terwijl de investeringssubsidie van een andere instelling bijna verdriedubbelde! Van Bot kan dus worden gezegd dat bij hem het uitdelen al begon. Maar terwijl dit toen nog geen streven was van het kabinet als geheel, werd dit wel het kenmerk onder De Jong en Udink!

¹⁰³) Buitenlandse Zaken subsidieerde beide instellingen; daarnaast werd het KIT ook nog door de Koninkrijksminister en vier andere ministeries gesubsidieerd. De meervoudige subsidiëring van het Afrika-Studiecentrum (ASC) in Leiden kwam ook van twee andere ministeries, wat overigens alleen in Bots tweede begrotingsnota was vermeld – de nota waaruit tevens bleek dat dit ASC haar exploitatiesubsidie in 1967 tot bijna het drievoudige verhoogd zag worden! Omdat nergens bleek dat deze drievoudige subsidiëring van dit ASC veranderde, heb ik aangenomen dat dit in de periode-Udink werd gecontinueerd.

¹⁰⁴) Het staat er overigens niet altijd bij: diverse toerekeningen noemen alleen een bedrag, zonder enige toelichting. Noodgedwongen interpreteer ik deze dan toch als 100%-toerekeningen.

¹⁰⁵) De reden was voornamelijk dat in 1967 de omvang van de hulp procentueel aan het nationaal inkomen werd gekoppeld, waardoor de minister van Financiën milder werd als medebeoordelaar van de ontwikkelingsuitgaven. De beschermde status die deze uitgaven daardoor kregen, was voor de andere ministers reden om ijverig te zoeken naar uitgaven, die ook onder dat percentage zouden kunnen worden gebracht. En Financiën verwelkomde die nog meer als het al bestaande uitgaven waren die voorheen nog niet werden meegeteld. De race naar deze status begon dus al in 1967, omdat na 1971 met het bereiken van de 1%-doelstelling er niets meer bij kon zonder eerder goedgekeurde uitgaven te wippen.

- d) *Geen extreme stijgingen van bedragen*: Een andere uiting van het nieuwe toerekenbeleid onder De Jong/Udink was het meer dan evenredig laten toenemen van subsidiebedragen. We hebben daarvan in de periode-Bot al enkele voorbeelden gezien, dus daaraan dient nu paal en perk te worden gesteld. Ik beperk deze correctie echter wel tot de uitgaven die al in het voorgaande jaar voor het eerst zijn toegerekend (een eerste subsidieverlening impliceert immers een stijging van 100%, en die is zonder nadere informatie niet als te hoog, of te laag, te kwalificeren). Als zij bij een tweede (of latere) toerekening echter tegelijkertijd door een (of meer) van bovenstaande vuistregels wordt getroffen, dient eerst deze stijging tot redelijke proporties te worden teruggebracht. De deels politiek, maar vooral ook door de inflatie, bepaalde stijging van de Nederlandse hulpomvang lijkt daarvoor een goede maatstaf: onder 'extreem' zal ik daarom een stijging verstaan die de jaarlijkse toename van dit hulptotaal in ruime mate overtreft.¹⁰⁶
- e) *Investeringsubsidies in principe niet toerekenbaar*: Investeringsubsidies moeten mijns inziens volledig anders worden beoordeeld dan exploitatiesubsidies: ze zijn immers inherent multifunctioneel. Heel in het algemeen gezegd, mogen investeringsubsidies niet als toerekenbaar aan ontwikkelingssamenwerking worden beschouwd, omdat de kapitaalgoederen waarop zij rusten (school- en kantoorgebouwen, een studentenhuus en twee musea met onderzoeksruimte):
- voor een deel al waren gebouwd/gesticht vóórdat de ontwikkelingssamenwerking ontstond (de instellingen met een koloniale voorgeschiedenis), en:
 - ook daarna nog zullen kunnen fungeren voor andere doeleinden; ook restauraties of specifieke aanpassingen ten behoeve van ontwikkelingsactiviteiten zullen deze meervoudige functionaliteit voor Nederland in het algemeen niet aantasten. Ik maak echter twee uitzonderingen:
 - 1) als zo'n aanpassing een gebouw niet slechts tijdelijk, maar ook definitief ongeschikt maakt voor ander gebruik dan ontwikkelingssamenwerking, kan zo'n investeringssubsidie wél in aanmerking komen voor toerekening – maar dat moet dan wel overtuigend worden beargumenteerd; en
 - 2) als de investering bouwkundig noodzakelijk is, maar uitsluitend door ontwikkelingssamenwerking te subsidiëren is – omdat geen enkel ander ministerie er voldoende belang bij heeft om die geheel of gedeeltelijk voor zijn rekening te nemen –, is (gehele of gedeeltelijke) toerekening aan ontwikkelingssamenwerking gerechtvaardigd.¹⁰⁷

¹⁰⁶) De (nominale) hulpstijgingen in 1968-'71 beliepen gemiddeld 21 procent per jaar. Dus laten we zeggen, dat stijgingen die meer dan het dubbele bedragen (50 procent of meer), worden beperkt tot een maximale toerekening van 50 procent.

¹⁰⁷) Ik zag al snel dat geen enkele investeringssubsidie, of een uitbreiding daarvan, in Udinks Annexen 1 enige toelichting kreeg, zodat geen enkele instelling voor de eerste uitzondering in aanmerking kwam. Voor de tweede uitzondering kan ik alleen bij het Institute of Social Studies (ISS) termen voor toerekening vinden. Het werd uitsluitend door BuZa-OS gesubsidieerd, terwijl het gebouw (waarin ook de Nuffic huisde) door het Koninklijk Huis gratis ter beschikking werd gesteld (Horst 1993, p. 14). Het spreekt dan vanzelf dat het onderhoud van dat gebouw dan door Ontwikkelingssamenwerking wordt betaald, temeer daar een aanmerkelijk deel van de activiteiten (onderwijs- en onderzoeks)diensten bewijst aan ontwikkelingslanden. Dit laatste kon van de Nuffic niet worden gezegd: die was in de beginjaren weliswaar de promotor van het ISS geweest, maar ontwikkelde zich steeds meer in de richting van dienstverlening aan Nederlandse universiteiten en hogescholen (diplomawaardering en bemiddeling bij onderzoek in ontwikkelingslanden) en de organisatie van het internationale onderwijs in Nederland – er zat wel een tintje ontwikkelingssamenwerking aan, maar dit werd door het toerekenpercentage van de exploitatiesubsidie ad 75 % al ruimschoots overschat! Investeringsubsidies aan Nuffic voor 100% toerekenen aan Ontwikkelingssamenwerking was dan ook volledig misplaatst, ook omdat Nuffic voor een hoger percentage door O&W zouden moeten worden gesubsidieerd dan door BuZa. De exploitatiesubsidie aan het ISS (75%) accepteer ik hier louter op grond van de stelregel dat ik de door Bot gehanteerde toerekenpercentages als uitgangspunt neem. Maar omdat het ISS geen andere subsidiënt had dan BuZa – wat alle andere ontvangers van investeringssubsidie wél hadden, of hadden moeten hebben (!) –, ben ik geneigd die van het ISS wél als toerekening te accepteren, en wel voor hetzelfde percentage als zijn exploitatiesubsidie.

Ik zal mijn beoordeling van de toerekeningen voor Instituten en Cursussen in Udinks Annexen 1 in de vier MvT's van deze periode¹⁰⁸ eerst in woorden weergeven, en daarna de kwantitatieve betekenis van de verschillende correcties die ik wenselijk vind,¹⁰⁹ uitdrukken in cijfers.

Bij de tien instituten of cursussen die in Udinks eerste MvT bij de toerekende exploitatiesubsidies stonden waren er twee die nog niet eerder door Bot waren toegerekend: de Wereldomroep en 'Deventer' (opgevat als de aldaar gevestigde Tropische Landbouwschool). Beide werden zij voor 100% toegerekend, wat mij zeer misplaatst lijkt. Ik corrigeert dit met 25%, omdat ik ze in bepaalde opzichten vergelijkbaar acht met het ISS. In de eerstvolgende twee jaren kwamen er geen nieuwe exploitatiesubsidies bij, maar in het laatste jaar (1971) wel, namelijk: voor een cursus 'bodem en water' in Wageningen. De bij deze cursus blijkende 100%-toerekening beschouw ik eveneens als onjuist, zodat ik die reduceer, namelijk tot 65% (vergelijkbaar met de andere Wageningse toerekening voor het IAC).

De lijst van de exploitatiesubsidies bevat voorts in elk van de vier jaren de twee meervoudig gesubsidieerde instituten (het KIT en het ASC), waarvoor vier respectievelijk twee subsidienten buiten de toerekening dienen te blijven (een in elk volgend jaar over de veranderende bedragen uit te voeren correctie).

Er waren in 1968 eveneens twee instituten waarvan de toerekenpercentages werden verhoogd, in vergelijking tot 1967. Omdat zij geen van beide werden gemotiveerd, schroef ik die allebei terug naar hun eerdere percentages: bij het IAC van 75 naar 65 % en bij het IILC van 50 naar 25 % (uiteraard telkens herhaald over de nieuwe bedragen in de volgende jaren). Verhoogde toerekenpercentages werden twee jaar later ook aangetroffen bij drie instituten die in de eerste twee jaren lager waren toegerekend. Omdat ook bij deze een motivering ontbreekt, corrigeer ik die naar hun eerdere percentages (in 1970 en '71): het ISS en de Nuffic beide terug van 100 naar 75 %, en het ITC van 85 naar 50 %.

Even een terzijde over de door Den Haag gebruikte toerekenpercentages: zonder mijn correcties zou vanaf 1970 bij niet minder dan de helft van de (toen nog) tien instituten een toerekening van 100% zijn toegekend; en bij vier andere instituten een toerekening van 75 of meer procent. En daar kwam dan in 1971 de al genoemde cursus met een 100%-toerekening nog als zesde bij. Over het geheel was dit een nogal ongeloofwaardige vertoning, die ik met een bijstelling naar de eerder gebruikte percentages, of naar het percentage van een vergelijkbare instelling, alleen iets realistischer en eerlijker heb proberen te maken.

De eerste uitgavenstijgingen van abnormale omvang kwamen voor in 1969, bij twee instellingen die in 1968 voor het eerst waren toegerekend: de Wereldomroep steeg in dit tweede jaar met maar liefst 91 %, en de RHSvTL met 77 %.¹¹⁰ Ik zal ze dus tot 50 % groei beperken, waarna voor beide het te hoge toerekenpercentage moet worden aangepast aan de reeds in 1968 toegepas-

¹⁰⁸) De vindplaatsen van deze annexen zijn achtereenvolgens: MinBuza respectievelijk 1967b, nr. 4, p.19; 1968, p. 41; 1969, p. 58; en 1970, p. 54.

¹⁰⁹) Mijn beoordelingscriteria zijn die van een 'goed huisvader' die zuinig omspringt met de beschikbare middelen en zijn meningen adequaat motiveert – in principe dus de criteria en motivaties die ook van de overheid worden verwacht. Zuinigheid zou bovendien voor een OS-minister nog meer geboden (moeten) zijn, omdat waarschijnlijk elke extra toerekening aan het ontwikkelingsplafond in deze sector een lagere ontwikkelingswaarde heeft – vaak is die zelfs alleen van indirecte aard –, dan de andere uitgaven onder dit plafond (hoewel een deel van deze laatste waarschijnlijk ook niet hoger scoort – zoals we nog zullen zien).

¹¹⁰) Deze Rijkshogeschool liet echter in het jaar daarop een *daling* zien met 11% – misschien een correctie voor de nogal hoge stijging in 1969? Aangezien dit er niet bij wordt vermeld, laat ik na hiermee in 1969 rekening te houden. Pijnlijk was echter, dat in deze MvT (voor 1970) ook nog een véél grotere uitgavendaling voorkwam: de Stichting Onderwijshulp aan Ontwikkelingslanden (het latere CESO) – de enige die tot nu toe terecht voor een 100%-toerekening in aanmerking was gekomen – werd plotseling verlaagd met 90 %, dus tot 1/10 van het in 1969 toegerekende bedrag (f. 10 duizend in plaats van f. 100 duizend!). Van een over het hoofd gezien nulletje kon echter geen sprake zijn, want de daling was wél consequent in alle sub- en eindtotalen verwerkt! (MinBuza

te correctie (van 100 naar 75 %), eveneens te herhalen in 1970 en '71. Verder kwam in de laatste MvT van Udink nog een derde, iets kleinere, uitgavenstijging voor, namelijk bij het ITC, met een toename van 70 %. Na de reductie tot 50 % groei, diende ook het in 1970 gereduceerde toerekenpercentage van 85 naar 50% te worden herhaald.

Tot zover de exploitatiesubsidies. Er waren in 1968 vijf instellingen waarvoor investeringssubsidies werden toegerekend (vier van deze kwamen ook al voor exploitatiesubsidies in aanmerking!), maar alle vijf zonder enige toelichting. Daarom keur ik die alle af op grond van de eerste uitzonderingsoverweging bij vuistregel e.

Het ISS kreeg in dit eerste jaar geen investeringssubsidie, maar in 1967 wel: in de periode-Udink bleken het ISS en de Nuffic, die hetzelfde pand bewoonden, elkaar jaarlijks af te wisselen (al of niet op instigatie van het ministerie) met hun investeringstoegerekeningen aan het ontwikkelingsplafond. Er werd nooit iets van toegelicht, behalve in Udinks laatste MvT, waarin plotse-ling stond dat bij het ISS 'extra voorzieningen' werden getroffen in verband met 'de nieuwbouw' (MinBuza 1970, p. 27) – alsof alle Kamerleden en andere lezers dan wel zouden weten dat deze hiermee in alle opzichten gerechtvaardigd waren. Bij mij (dus) niet. Ik vind het in 1971 opgevoerde bedrag (f. 6 mln.) zelfs extreem hoog – een stijging ten opzichte van het in 1969 begrote bedrag (f. 2 mln.) van niet minder dan f. 4 mln., dus een toename met 200 %! (het was verreweg de hoogste investeringssubsidie die in de periode-Udink werd toegekend; terwijl de Nuffic in 1968 en '70 ook al voor f. 1 en f. 2 mln. mocht laten verspijkeren aan het Paleis!). Zulke bedragen, en dan in drie jaar tijd geen enkele toelichting, en in 1971 een nauwelijks verhelderende opmerking over nieuwbouw (overigens ook nog op een andere plaats dan in Annex 1), lijken mij onaanvaardbaar. Maar ik zal mijn in de tweede uitzonderingsoverweging bij vuistregel e (inclusief noot 110) toegelichte beoordeling van deze subsidie aan het ISS er niet door wijzigen.¹¹¹

Er was op dezelfde plaats ook nog een tweede toelichting te vinden, namelijk: voorzieningen voor een verhuizing van het ITC¹¹² van Delft naar Enschedé. Ook een toelichting die vragen oproept, maar ook deze verandert voor mij niets aan het op de eerste uitzonderingsoverweging bij vuistregel e gebaseerde besluit al deze investeringssubsidies geheel te schrappen. De verhuizingskosten (f. 625 duizend) werden overigens maar één maal toegerekend, net als de vijfde investeringssubsidie in 1968, die ook niet werd herhaald.

De uitkomsten van de diverse mutaties in de post Instituten en cursussen voor 1968-'71 zijn hieronder verwerkt in de jaartotalen van de toerekeningen die als oneigenlijk moeten worden aangemerkt (afgerond op 1.000 gld.). Samen met de oorspronkelijk door het ministerie toege-rekende jaartotalen voor deze post in deze periode en de som van de oneigenlijke toerekeningen in procenten van deze oorspronkelijke toerekeningen, zijn deze uitkomsten als volgt samen te vatten:

<u>Instituten en cursussen</u>	<u>1968</u>	<u>1969</u>	<u>1970</u>	<u>1971</u>
Oorspronkelijk toerekeningen	21.031	21.902	28.517	39.618
Oneigenlijke toerekeningen	10.633	9.356	14.344	21.058
Correctiepercentages	51%	43%	50%	53%

1969b, p. 58). In de volgende MvT werd echter *impliciet* bevestigd dat dit een vergissing was geweest – maar toegegeven werd dit niet: in de kolommen voor 1970 en '71 stond in de nieuwe MvT weer gewoon het oude bedrag, alsof er niets was gebeurd! (MinBuza 1970, p. 54).

¹¹¹) Overigens werd in 1977, toen beide inwonende instituten verhuisden naar voormalig hotel De Wittebrug, ook in Den Haag, het Paleis Noordeinde weer gerenoveerd tot werkpaleis van Koningin Beatrix (Horst 1993, p. 14, 20 en 28).

¹¹²) Overigens een aanname van mij, want de naam die in de genoemde MvT wordt vermeld wijkt in verschillende opzichten af van de steeds in de Annexen 1 gebruikte naam.

We zien allereerst dat het bedrag en het aandeel van de als oneigenlijk te beschouwen toerekeningen bij deze post eerst dalen tot 43 procent in 1969, en daarna weer stijgen, in twee stappen, tot uiteindelijk 53 procent in 1971. De daling in 1969 is echter uitsluitend toe te schrijven aan mijn wijze van corrigeren van de toegerekende investeringssubsidies: het correctiebedrag van deze subsidies daalde in 1969 namelijk met méér dan het totaal van de oneigenlijke toerekeningen in dit jaar (f. 1,95 mln. tegenover f. 1,277 mln.). De hierachter zittende handhaving van driekwart van de oorspronkelijke toerekeningen voor het ISS in 1969, die alleen in 1971 werd herhaald, verhindert echter niet dat de oneigenlijke investeringstoerekeningen in 1970 en '71 weer wél stijgen: achtereenvolgens met f. 0,4 mln. en f. 2,8 mln., tot uiteindelijk f. 8,7 mln. in 1971. In deze twee laatste jaren zorgen de exploitatiesubsidies dan ook voor veel grotere stijgingen van het totaal oneigenlijk dan de daling in 1969.

Het totaal van de oorspronkelijk door Udink toegerekende subsidies liep van f. 21,0 mln. in 1968 op tot f. 39,6 mln. in 1971 – in totaal een stijging van 89% ten opzichte van 1968.¹¹³ De hierboven samengevatte oneigenlijke toerekeningen liepen dus iets sterker op, met ruim 98 %, tot méér dan het dubbele van het als oneigenlijk te kwalificeren bedrag in 1968. En, zoals hierboven blijkt, de stijging van de oneigenlijke toerekeningen ontstond vooral in de jaren 1970 en '71: een toename van 125 % ten opzichte van 1969.

Kortom, ongeacht de mening die men kan hebben over de betekenis van de verschillende correcties die in het voorgaande zijn toegelicht, de trend die uit deze cijfers naar voren komt is opvallend én verontrustend.¹¹⁴

En de andere toerekeningen aan het ontwikkelingsplafond?

Het beeld van de oneigenlijke toerekeningen aan het ontwikkelingsplafond in Nederland is echter met het voorgaande overzicht van de instituten en cursussen nog geenszins compleet. In de eerdere secties A tot en met D heb ik al enkele andere deelterreinen besproken waarop eveneens graden van oneigenlijkheid lijken te hebben bestaan. Na in het navolgende eerst de mogelijkheid tot kwantificering daarvan te hebben onderzocht, kunnen we ook nog kijken naar enkele deelterreinen die door anderen zijn genoemd als voorbeelden van onzuivere meetelling of budgetvervuiling bij de ontwikkelingsuitgaven in de periode-Udink.¹¹⁵

Kapitaalmarktfinanciering: Is er reden om deze kapitaalmarktmiddelen, die zoals we zagen vanaf 1968 weer werden opgenomen in het jaarlijkse hulpoverzicht, eveneens te beschouwen als een oneigenlijk element in de toerekeningen aan ontwikkelingssamenwerking? Als men het standpunt deelt dat overheidsuitgaven in de rijksbegroting dienen te worden verantwoord, zou men daartoe

¹¹³) Omdat ook de overgang van 1967 naar '68 grotendeels, zo niet volledig, werd bepaald door het beleid van de regering-De Jong, is de aan deze regering toe te schrijven toename van de toerekeningen voor instituten en cursussen dus beter te relateren aan het beginjaar 1967 (het laatste jaar van Bot). Ten opzichte van het reeds op p. 230 genoemde bedrag in dat jaar van f. 16,5 mln., bedroeg de toename (tot f. 39,6) dus zelfs f. 23,1 mln., een stijging van niet minder dan 140%; dat wil zeggen: tot het 2,4-voudige van de toerekeningen in '67.

¹¹⁴) Opmerkelijk is daarom dat minister Udink, precies voordat deze laatste verslechtering zich in Nederland manifesteerde, tijdens het achtste toptoverleg van de DAC-landen in Parijs, in november 1969, er bij de andere landen op aandrong voort te gaan met het door de Pearson-commissie geïnitieerde onderzoek naar een 'betere omschrijving van wat overheidshulp nu werkelijk inhoudt.' 'Willen wij een zuivere en met de werkelijkheid overeenkomende afspiegeling te zien krijgen van de bijdrage die elk donorland levert (...)', zo betoogde hij daar, dan moest er op de ingeslagen weg wordt doorgegaan (als geciteerd in IS, januari 1970, p.3). Als hij beseftte wat er intussen onder zijn leiding in het Nederlandse beleid gebeurde, had hij Nederland dus beter kunnen uitzonderen van deze laatste aanbeveling.

¹¹⁵) 'Budget-' of 'plafondvervuiling' hebben globaal dezelfde connotatie als de hierboven gebezigde begrippen 'onterechte' of 'oneigenlijke' toerekeningen, zodat ik ze als onderling verwisselbaar zal behandelen.

alleen de schatkistmiddelen kunnen rekenen. Maar ik heb er ook al op gewezen dat het voor ontwikkelingslanden weinig uitmaakt of hun leningen direct van de Nederlandse overheid, of namens deze uit de kapitaalmarkt komen. Terwijl daarnaast, zoals eveneens opgemerkt, het meetellen door Udink van de kapitaalmarktmiddelen volledig wordt gedekt door de definitie van de DAC voor het al spoedig alom geaccepteerde begrip ODA, voor 'Official Development Assistance' (zie noot 84, p. 220).

Maar dan geen rentesubsidies: Als op grond van de bovenstaande argumenten wordt besloten de leningsbedragen die via de kapitaalmarkt worden gefinancierd te accepteren als deel van de totale middelenstroom ten behoeve van ontwikkelingslanden, dan dienen de rentesubsidies die nodig zijn om deze leningen geschikt te maken voor minder draagkrachtige landen, daar niet nòg eens bovenop te komen. Dit laatste benadeelt namelijk andere hulpbehoevende landen, of dezelfde landen in andere hulpbehoeften. In feite, zo hebben we gezien, waren deze rentesubsidies alleen nodig zijn om de overheid in de gelegenheid te stellen een deel van de staatstaak buiten de rijksbegroting om te financieren – hoe onmisbaar die subsidies ook waren voor de betrokken leningontvangers.¹¹⁶ Omdat de betreffende leningsbedragen al bij de hulp werden meegeteld, dienen de daarvoor benodigde rentesubsidies dus als oneigenlijk te worden bestempeld.

Het is overigens lastig om deze oneigenlijkheid goed te kwantificeren. De extra-comptabele staat voor de ontwikkelingshulp kende in deze periode twee posten voor rentesubsidies; daarvan komen die voor de EIB niet in aanmerking voor dit stempel, omdat de leningsbedragen van die bank (aan Griekenland) niet onder het ontwikkelingsplafond werden gebracht. Hetzelfde zou ook gelden voor de aan Latijns-Amerikaanse landen verstrekte kapitaalmarktleningen (op dezelfde plaats toegelicht). Maar de rentesubsidies van deze laatste groep zaten verscholen in de tweede post op het hulpoverzicht, waarin in principe ook de rentesubsidies ten behoeve van de FMO en de NIO (voor zover die betrekking hadden op het nieuwe uit de kapitaalmarkt gefinancierde deel van de C&CG-leningen) werden verantwoord. En aan uitsplitsingen had men in de vier MvT's van Udink geen behoefte, dus daar moet naar geraden worden. Met behulp van enige veronderstellingen¹¹⁷ kom ik tot de conclusie, dat de rentesubsidies in de jaren 1968-'70 praktisch geheel terecht werden toegerekend; ze waren namelijk grotendeels nodig waren voor de L.A.-landen waarvoor geen leningsbedragen onder het ontwikkelingsplafond werden opgenomen. Alleen in Udinks voorlaatste en laatste jaar kwamen er veranderingen in beeld, die een deel van de voor die jaren uitgetrokken rentesubsidies tot 'oneigenlijke' toerekeningen kwalificeerden; maar

¹¹⁶⁾ En ook dat alleen maar omdat men er geen schatkistmiddelen voor wilde gebruiken!

¹¹⁷⁾ Voor deze tweede post rentesubsidies werden voor de afzonderlijke jaren 1968-'71 de volgende bedragen uitgetrokken: 4,3, 5,8, 5,6 en 5,9 (in mln. guldens; MinBuza achtereenvolgens: 1967b, nr.4, p.15 en 18; 1968, p. 38 en 41; 1969b, p. 57 en 61; en 1970, p. 53 en 59). Voor de FMO, die pas na mei 1970 operationeel werd, neem ik aan dat de te vergoeden subsidies in 1970 en '71 verwaarloosbaar klein waren – dit mede omdat Udink in de Tweede Kamer bij de behandeling van de FMO-wet had betoogd, dat niet bij voorbaat duidelijk was welke van haar twee financieringsbronnen: de kapitaalmarkt of de schatkist, het eerst zou worden uitgeput; omdat het volgens hem 'hoogst waarschijnlijk' was, dat de begrotingsmiddelen 'relatief snel' en de kapitaalmarktmiddelen 'relatief minder snel' zouden worden uitgeput (als weergegeven in IS februari/maart '70, p. 44), vermoed ik dat er in 1970 en '71 weinig of geen kapitaalmarktmiddelen zullen zijn gebruikt, zodat er dus ook niet veel rentesubsidies voor nodig waren, en misschien wel geen.

Voor de in principe overblijvende C&CG-leningen en Latijns-Amerika-leningen die eveneens rentesubsidies nodig hadden, vallen de laatste af omdat deze leningen voorheen nooit onder het ontwikkelingsplafond werden meegeteld, zodat de rentesubsidies daarop niet oneigenlijk zijn. Dan blijven dus alleen de in 1971 uit de kapitaalmarkt gefinancierde C&CG-leningen over voor het etiket 'oneigenlijk.' Voor deze groep rijst dan de vraag welk deel van het voor dit jaar uitgetrokken bedrag aan rentesubsidies (f. 5,9 mln.) voor deze C&CG-leningen nodig was: stel dat de verhouding tussen de leningsbedragen voor de L.A.-groep en de C&CG-groep daarvoor een relevante indicatie is – dus 18 mln./36 mln. (volgens MinBuza, respectievelijk 1969b, p. 57, en 1970, p. 26) –, dan zou de C&CG-groep dus 2/3 van het genoemde bedrag nodig hebben gehad voor zijn rentesubsidies: te weten f. 3,9 mln., zodat dit het oneigenlijke deel van deze post mag worden genoemd.

de daarmee gemoeide bedragen waren in 1970 waarschijnlijk eveneens verwaarloosbaar klein, en bereikten in 1971 vermoedelijk niet veel meer dan de in noot 117 geschatte f. 3,9 mln. bij de C&CG-leningen.

Dat nam dus nog geen ernstige vormen aan. Hoewel de oneigenlijke rentesubsidies in de jaren van Boertien en in het eerste jaar van Pronk nog wel wat hoger zouden worden, zouden de wél verontrustend veel hogere bedragen daarvoor pas na 1975 tot uiting gaan komen – maar de oorzaak daarvan kwam rechtstreeks voort uit beleidsbesluiten waarvoor al in Udinks periode de kiem was gelegd.

Onrealistisch hoge uitgavenramingen: Te hoge uitgavenramingen zijn natuurlijk ook een belasting van het ontwikkelingsplafond: zij flatteren de hoogte van het hulptotaal, en verkleinen de ruimte voor wél reël begrote ontwikkelingsuitgaven. Hoe het in deze periode ging met de werkelijke uitgaven, waarvoor Udink met nieuwe gegevens kwam, zullen we verderop zien. Hier beperk ik me tot de begrote uitgaven, van zowel schatkist- als kapitaalmarktmiddelen, waarvan op goede gronden is aan te nemen dat zij onrealistisch hoog waren. De meeste daarvan zijn al in de eerdere secties opgemerkt, maar er komen ook nog enkele ongenoemde bedragen op de proppen.

Het door Udink vanaf 1968 geprogrammeerde gebruik van kapitaalmarktmiddelen voor de door de FMO bemiddelde leningenverschaffing was ronduit belachelijk zolang deze instelling nog niet was opgericht; dus de eerder aangehaalde bedragen daarvoor in 1968-'69, van gezamenlijk (15 + 20 =) f. 35 mln. kunnen zonder meer als onzuiver worden gekwalificeerd. En hoeveel zou er zijn gebruikt van de in 1970 en '71 geplande kapitaalmarktopname van f. 25 mln. en f. 45 mln.? Denkend aan Udinks opmerking in de Tweede Kamer (zie noot 117 eerste helft), waag ik de verwachting dat er in 1970 nog niets van werd gebruikt en in '71 misschien hooguit f. 1 mln.¹¹⁸ Dit impliceert voor deze twee jaren dus nog eens f. 25 mln. en f. 44 mln. als oneigenlijk te kwalificeren begrote bedragen bij de FMO.

Te hoge uitgavenramingen zijn ook te constateren bij de rechtstreeks uit de schatkist gefinancierde leningen (die door bemiddeling van de NIO werden verstrekt). In twee van Udinks jaren: 1968 en '70, ontlieden de voorgenomen leningen aan C&CG en andere ontwikkelingslanden en de (voorlopige) realisaties daarvan elkaar niet veel; maar in de twee andere jaren deden zij dat wel.¹¹⁹ In 1969 bleven de gerealiseerde leningen flink achter bij de voorgenomen leningen, terwijl in 1971 de onderuitputting tot meer dan het dubbele opliep: respectievelijk met f. 29,0 mln. en f. 64,2 mln.¹²⁰

¹¹⁸) Ik baseer deze schattingen naast Udinks verwachting ook op de zeer lage voorlopige uitkomsten van de FMO uitgaven die in Boertiens MvT's staan (uiteeraard eveneens zonder uitsplitsing naar schatkist- en kapitaalmarktingaven): f. 4,2 mln. in 1970 en f. 1,6 mln. in '71 (MinBuza 1971, Bijlage IV, p.41, en 1972, Bijlage IV, p. 13). Die zitten beide zelfs dusdanig ver onder de voor beide jaren begrote schatkistuitgaven (van respectievelijk f. 18 mln. en f. 20,5 mln. – idem 1969b, p. 60, en 1970, p. 58), dat het een raadsel is waarom er niet meer is uitgegeven. In elk geval lijkt het mij onaannemelijk dat er in 1970 ook nog kapitaalmarktingaven onder hebben gezeten; en in 1971 misschien nauwelijks meer dan dat.

¹¹⁹) In de afzonderlijke jaren van 1968-'71 waren de cijfers (in mln. gld.) en hun bronnen als volgt:
Geraamd: 80,0; 100,5; 170,5 en 212,5 (in MinBuza resp. 1967b, no.4, p. 15; 1969b, p. 57 (voor 1969 en '70) ; en 1970, p. 53).

Gerealiseerd: 72,4; 71,5; 173,1 en 148,3 (in idem resp. 1969b, p. 57; 1970, p. 53; 1971, p. 41; en 1972, no. 3, p. 11).

¹²⁰) In 1969 is de overschatting toe te schrijven aan een niet toegelichte verhoging (met f. 20,5 mln.) van het in 1968 voor dit jaar geraamde bedrag naar f. 100,5 mln., dat in de oorspronkelijke MvT voor 1969 nog maar voor f. 80 mln. was ingeboekt (vergelijk MinBuza 1969b, p. 57, met idem 1968, p. 38). Zonder deze verhoging achteraf zou de onderuitputting in 1969 slechts op f. 8,5 mln. zijn uitgekomen, wat geen onrealistisch hoge raming had kunnen worden genoemd. Omdat de raming in de MvT voor 1970 actueler is dan die voor 1969 – hoewel ik nergens een verklaring heb gevonden voor deze correctie achteraf, die gecompenseerd werd door verschillende correcties bij andere posten, zodat het totaal ongewijzigd kon worden gelaten! – zal ik hier uitgaan van de gecorrigeerde raming in MinBuza 1969b.

Uiteraard kan niet elke gulden waarmee de raming de realisatie overschrijdt worden aange-merkt als onrealistisch hoog. Voorgenomen en gerealiseerde uitgaven zijn zelden aan elkaar gelijk; een realistische begroting moet ruimte houden voor de mogelijkheid van onvoorziene kostenstijgingen en onverwachte uitvoeringsvertragingen (zoals de in noot 119 te berekenen verschillen aantonen was in het derde jaar van de Udink-periode, 1970, de realisatie zelfs hoger dan de raming van dat jaar). Stel dat we rekening houden met een marge van 20 procent, met boven- en ondergrenzen van 10 procent onder en boven de gerealiseerde uitgaven:¹²¹ dan kunnen we een leningenraming die de realisatie met meer dan 10 procent overtreft beschouwen als een onrealistisch hoge raming, en het bedrag van deze overschrijding als een oneigenlijke toerekening aan het ontwikkelingsplafond.

Deze redenering toepassend op de in 1969 en '71 geconstateerde overschattingen van de leningenramingen van f. 29,0 mln. en f. 64,2 mln. noteer ik respectievelijk $(29,0 - 7,2 =)$ f. 21,8 mln. en $(64,2 - 14,8 =)$ f. 49,4 mln. als oneigenlijke toerekeningen in deze twee jaren, terwijl de over- en onderschattingen in de jaren 1968 en '70 zodanig weinig boven en onder de marge van 10 procent van de realisaties in deze jaren vallen, dat zij beide als terecht toegerekend mogen worden opgevat.

Bij Udinks behandeling van de EOF-uitgaven heb ik geen verkeerde begrotingsbedragen meer aangetroffen – althans geen die effect hadden op de in de ontwikkelingsoverzichten opgenomen totalen. Maar bij het West-Irian-fonds waren die er wel: de in 1969 en '70 toegevoegde laatste reserveringen op de speciale schatkistrekening van elk f. 18 mln. sloegen zelfs nergens op, ook al zou de VN erom gevraagd hebben. En bij de in 1970 suppletoir begrote f. 17,5 mln. ten behoeven van een nieuw speciaal fonds voor West-Irian, dat bij de ADB was ondergebracht, had wel wat meer voorzichtigheid mogen worden betracht; van het bedrag was eind 1972 zelfs nog geen cent uitgegeven. Deze drie bedragen behoren dus onvermijdelijk bij de onrealistisch gereserveerde respectievelijk begrote uitgaven, en zijn daarom eveneens als oneigenlijk te bestempelen.

Verder zijn er nog enkele uitgaven waarvan ik de juistheid niet kan beoordelen, maar in tenminste één geval vermoed ik dat het aan de te hoge kant is. Dat waren de internationale apparaatskosten, waarvoor Udink vanaf 1969 een met het zevenvoudige verhoogde toerekening opnam in het hulpoverzicht. Omdat de desbetreffende bedragen in 1969-'71 vooralsnog niet te corrigeren zijn, zal ik met het oog op een mogelijke corrigeerbaarheid als er in de toekomst meer overtuigende gegevens beschikbaar komen, deze post voorlopig met PM opnemen in de verderop volgende tabel van de oneigenlijke toerekeningen.

Bij de in deze vier jaren begrote uitgaven voor wetenschappelijk onderzoek constateerde ik eveneens een ernstig gebrek aan informatie. Hoewel dit dringend verbetering behoeft, heb ik echter niet de indruk dat er ergens onrealistische hoge bedragen in voorkwamen, zodat ik voor deze post geen aanleiding zie voor een PM-vermelding.

Voorts is er nog de aanzienlijke post van de 'hulpverlening binnen het Koninkrijk', waarover de minister z.p. geen enkele bevoegdheid had (behoudens zijn medebeslissingsrecht als lid van de ministerraad), maar die desondanks nog steeds volledig aan het ontwikkelingsplafond werd toegerekend (met bedragen die in 1967-'71 opliepen van f. 114 mln. naar f. 210 mln., maar procentueel vanaf 1969 langzaam begonnen te dalen – van 25 naar 22 procent – alles berekend op basis van de hulpoverzichten in Udinks MvT's). Dat deze minister er niets over te zeggen had werd in elke MvT onderstreept met een verwijzing naar de aparte begroting van de Vice-Minister-

¹²¹⁾ Deze percentages zijn ontleend aan het NAR-commentaar op het voornemen van de regering (Lubbers-1), om na de opheffing van het stuwmeer in 1985, een systeem van 'beperkte bandbreedtes' in te voeren tussen welke de jaarlijkse ontwikkelingsuitgaven maximal onder en boven de begrote bedragen zouden mogen variëren, op straffe van compensatie in het daarop volgende jaar (NAR 1986, p. 36-39). Hoewel de NAR deze marge alleen voor het ontwikkelingsplafond als geheel voorstelde, gebruik ik deze hier ook voor afzonderlijke begrotingsposten.

President (Bakker van de ARP in deze periode, die ook minister van V&W was), die de ‘Koninkrijksaangelegenheden’ onder zijn hoede had. Alleen dit woord drukt al uit dat deze speciale begroting *alle* Koninkrijksaangelegenheden omvatte, zodat alleen daarom al mag worden aangenomen, dat in het kabinet van deze VMP – en bij de regeringen van Suriname en de Nederlandse Antillen – een véél rekbaarder begrip van wat ontwikkelingshulp was moet hebben bestaan – namelijk eenvoudig: alles wat wij doen! – dan wat daarover bij BuZa en de rest van de overheid in deze jaren in ontwikkeling was. Er werd in de ministerraad waarschijnlijk ook niet over gepraat omdat men ervaring had met kritiek van de rijksgenoten op alles wat zweemde naar bedillerigheid van Nederlandse zijde.

Toch werd vanuit andere hoeken van ontwikkelingssamenwerking regelmatig geconstateerd dat op deze Koninkrijksbegroting uitgaven voorkwamen, die wel bij het bestaande takenpakket behoorden, maar daarbuiten niet als gebruikelijk bij ontwikkelingssamenwerking werden opgevat. Enige voorbeelden daarvan gaf de Novib in haar brief met commentaar op het ontwikkelingsbeleid van de overheid, d.d. 16 april 1977 (opgenomen in Dierikx et al., red., 2005a, p. 533-540).¹²² Naast kanttekeningen bij bepaalde onderdelen van de Koninkrijkshulp (zoals: sommige leningen die tegen ‘te zware’ voorwaarden worden verstrekt) verwees de Novib ook naar ‘veel posten’ in deze begroting ‘die niets te maken hebben met ontwikkelingshulp’, zoals de Stichting voor Culturele Samenwerking met de Koninkrijksdelen, ‘sportsteun, pensioenen. enz.’ Vergelijkbaar dubieuze voorbeelden waren mij destijds ook bekend, zodat ik geneigd ben Novibs schatting van de omvang daarvan: ‘circa 25 % van het jaarlijks’ voor deze gebiedsdelen ‘uitgetrokken bedrag’,¹²³ voor realistisch te houden. Op grond daarvan reken ik in de jaren van Udink de volgende bedragen van de koninkrijksbegroting: f. 33,3 mln., f. 38,3 mln., f. 43,6 mln. en f. 52,5 mln., eveneens tot de oneigenlijke uitgaven.

De Novib was ten aanzien van de oneigenlijkheid van dit deel van de Koninkrijksbegroting blijkbaar zekerder dan zij was voor het totaal van het overheidspakket aan hulp in deze jaren, want daarvoor bepleitte zij slechts ‘een doorlichting van alle posten op de “hulpbegroting” teneinde te kunnen vaststellen in hoeverre deze posten er terecht onder vallen’ (idem p.539). Helaas een oproep waaraan noch Udink, noch zijn onmiddellijke opvolger Boertien, gehoor gaven.¹²⁴

Het totaal van de oneigenlijke toerekeningen

De in het voorgaande geschatte of berekende bedragen zijn verwerkt in tabel 4.1 op p. 240, waarin ook de eerder berekende jaartotalen van de oneigenlijke toerekeningen bij de Instituten & Cursussen zijn opgenomen (nu afgerond op mln. gld.). Hoewel de verschillende uitkomsten in hoge mate door het toeval zijn bepaald, valt toch op hoe snel de stijging in deze vier jaar is gegaan (zie regel 9), met alleen een schommeling in het procentuele aandeel van de budgetvervuiling in het plafond-totaal (regel 10).

De grootste post waren het als oneigenlijk te beschouwen deel van de koninkrijkshulp, zoals ge-

¹²²) Deze brief was in eerste instantie alleen in het algemeen gericht aan de Nederlandse politieke partijen, zo meldt de ING-redactie in noot 1 op p. 533), dit naar aanleiding van de Tweede Kamerverkiezingen op 28 april 1971. Maar in haar vervolgbrief van 21 september 1971 aan de nieuwe MP Biesheuvel herinnerde de Novib eraan dat haar eerdere brief ook aan (een of meer van de) latere (in)formateurs was aangeboden (idem, p. 585).

¹²³) Waarbij de Novib ook verwees naar haar eerdere brief van 8 december 1969 (Dierikx et al., red, 2005a, p. 539).

¹²⁴) Pronk had, vóórdat hij de daarna komende minister z.p. werd, als privépersoon al eens zo’n doorlichting ten beste gegeven (die ik te zijner tijd zal aanhalen), maar begon pas tegen (en na) het einde van zijn eigen ministerschap openlijk toe te geven dat nog niet alles door de beugel kon. Zijn opvolger, De Koning, was de eerste die dit al in het begin van zijn eigen periode schriftelijk erkende.

Tabel 4.1: Oneigenlijke toerekeningen aan ontwikkelingsplafond, 1968-'71 (in mln. gld. en in %)

	1968	1969	1970	1971
1. Instituten en cursussen	10,6	9,4	14,3	21,1
2. Rentesubsidies	–	–	~	3,9
3. FMO (kap.marktmiddelen)	15,0	20,0	25,0	44,0
4. NIO (onrealist.hoge ramingen)	--	21,8	--	49,4
5. WIF	–	18,0	18,0	–
6. ADB-SWIF	–	–	17,5	–
7. Internat. apparaatskosten	PM	PM	PM	PM
8. Koninkrijkshulp	33,3	38,3	43,6	52,5
9. Totaal oneigenlijk	58,9	107,5	118,4	170,9
10. Oneigenlijk in % ontw.plafond	13,1	17,0	15,4	17,6

– = nul

~ = verwaarloosbaar klein

PM = nog niet kwantificeerbaar

schat door de Novib. Maar de te hoog geraamde kapitaalmarktmiddelen bij de FMO en de onrealistische leningenramingen bij de NIO bereikten in Udinks laatste jaar elk een bijna even hoog bedrag. En de eveneens sterk stijgende oneigenlijkheid bij de Instituten & Cursussen zat in ditzelfde jaar op bijna de helft van deze twee op een na hoogste bedragen.

Vallen de hoogten en de stijgingen van deze als oneigenlijk te betitelen bedragen mee, of tegen? Dat laatste gevoel bestaat misschien bij degenen die geloofden dat de overheid een betrouwbare informatiebron was. Maar voor wie weet, zoals ik, dat de mistekeningen in de jaren hierna veel groter zouden worden, vallen deze stijgingen nog wel mee. Bedacht moet in elk geval worden dat, zònder de FMO en de NIO-posten, de omvang van de budgetvervuiling in absolute zin zou zijn gedaald. Deze posten werden misschien nog wel sterker beïnvloed door de drijfveer van het kabinet steeds meer uitgaven onder het plafond te brengen dan die voor Instituten & Cursussen.

Terwijl de invloed van de post die vanaf het begin het grootste aandeel had in de oneigenlijkheid, de koninkrijkshulp, beperkter was omdat daarbij steeds hetzelfde percentage vervuiling is verondersteld van een langzaam dalend aandeel in de totale hulpuitgaven. In werkelijkheid is waarschijnlijk ook bij deze koninkrijkshulp de neiging om onrealistisch te begroten eveneens groter geworden – al heeft die zich vermoedelijk vooral vertaald in werkelijke uitgaven die méér achterbleven bij de begrote bedragen dan het geval was bij de rest van de hulpbegroting. Maar dat zullen we in de volgende sectie bezien.

Overzicht van de totale hulpverlening in de periode-Udink

Nu de onzuiverheid in de hulpbegroting van deze periode in kaart is gebracht kunnen we met meer achtergrondkennis gewapend kijken naar het totaal van deze hulpstroom in Udinks jaren.

In tabel 4.2 (op p. 241) is in regel 1 vanaf Bots laatste jaar (1967) de totale hulpstroom vermeld, zoals die in de MvT's van minister Udink werd weergegeven in de vier begrotingsjaren van zijn periode, wederom (analoog aan tabel 3.2 in het vorige hoofdstuk). In regel 2 zijn dan de bedragen vermeld, die in elk van deze jaren werkelijk werden uitgegeven. Die vergelijking tussen begrote en werkelijk uitgegeven bedragen wordt vervolgens in regel 3 gecompliceerd met de nu voor het eerst gepubliceerde gegevens over wat er aan het eind van ieder jaar nog over was

aan achterstallige bestedingen – bedragen die alsnog besteedbaar bleven in een of meer jaren na hun begrotingsjaar, maar niet meer opnieuw begroot behoefden te worden: het zogenoemde *stuwmeer*, waarmee we hierboven al kennis hebben gemaakt. In de vier laatste regels vergelijk ik de voorgaande uit Nederlandse bron verzamelde gegevens met wat de DAC publiceerde over zowel Nederland als de gehele groep van de DAC-landen.

Tabel 4.2: Nederlandse overheidsmiddelenstroom naar ontwikkelingslanden en internationale ontwikkelingsinstellingen 1967-'71, bruto en netto* (in mln. gld.** en %)

	1967	1968	1969	1970	1971
1. Begrote bedragen	450,0	525,0	632,0	767,0	970,0
2. Gerealiseerde uitgaven	389,7	449,4	535,2	747,4	790,3
3. Stuwmeer (per ultimo jaar)	520,5	624,9	738,7	662,8	753,9
4. ODA (disbursements)	408,6	446,3	518,0	711,0	754,2
5. Other official („)	–	40,2	24,3	52,1	9,8
6. Regel 4 in % BNPmp	0,49%	0,49%	0,50%	0,61%	0,58%
7. ODA/BNP-% DAC-groep	0,42%	0,37%	0,36%	0,34%	0,35%

*) Alle bedragen bruto behalve die van regel 4 en 5 (minus aflossingen) en regel 6 en 7 (in %)

**) Voor regel 4 en 5 zijn de dollarbedragen in de bron omgerekend naar guldens volgens de de gemiddelde wisselkoersen in de betreffende jaren op www.statline.cbs.nl.

– = Nul of verwaarloosbaar klein

Bronnen:

Regel 1: Hulpoverzichten in MinBuza resp. 1966d, 1967b, 1968, 1969b en 1970.

Regel 2: Voor 1967: Nekkers & Malcontent (1999), tabel 1.2, p. 394.

Voor 1968: Stuwmeeroverzicht in MinBuza 1970, p. 60.

Voor 1969-'71: Hulpoverzichten in MinBuza resp. 1970, 1971 en 1972b.

Regel 3: Voor 1967-'69: Stuwmeeroverzicht in MinBuza 1970, p. 60.

Voor 1970 en '71: NAR 1986, Tabel 4.1, p. 28.

Regel 4 tm 7: DAC 1973, p. 181-182 en 189.

Begrote bedragen: Regel 1 geeft naast Bots laatste hulptotaal in 1967, ook de hulptotalen weer die Udinks MvT's in deze jaren presenteerden voor zijn begrotingsjaren 1968-'71. Zij omvatten, zoals inmiddels bekend, zowel begrotingsmiddelen als kapitaalmarktmiddelen.¹²⁵ Er zat weliswaar, alleen in Bots jaar 1967 ook nog een binnenslijns bedrag in (ten behoeve van het Europese Ontwikkelingsfonds), maar dat hield vanaf 1968 op nadat het totale bedrag van EOF-1 en 2 al tot en met 1967 was meegeteld. Verder zitten er in 1969 en '70 ook nog twee WIF-bedragen in die eveneens werden meegeteld in het totaal. Strikt genomen waren dit alleen nog maar reserveringen die waren bijgeschreven op de speciale schatkistrekening voor het WIF; desalniettemin behandelde de overheid ze ook in deze periode weer alsof ze niet van begrotingsbedragen te onderscheiden zouden zijn (ook bij het stuwmeer, zoals we verderop zullen zien).¹²⁶

Naast een herinnering aan de eigenaardigheid rond het bedrag dat in 1968 met terugwerkende

¹²⁵) Het adjectief 'begrote' fungeert dus, net als in tabel 3.2, alleen als een aanduiding van 'voorgenomen', of nog nadrukkelijker: geplande uitgaven, die zowel via de schatkist als via de kapitaalmarkt konden lopen.

¹²⁶) Op de keper beschouwd is het enige verschil, dat begrotingsbedragen in principe alleen het verrichten van uitgaven in het begrotingsjaar legitimeren, terwijl een boeking op een schatkistrekening meer een voorziening is voor wat op de wat langere termijn (eventueel ook al vanaf het begrotingsjaar zelf) mag worden uitgegeven.

kracht werd genoteerd,¹²⁷ is er echter een nog opmerkelijker gegeven te signaleren dat het hulptotaal van 1970 betreft. Zoals hierboven besproken werd in dit laatste jaar (en misschien op de valreep) suppletoir nog even een bedrag van f. 17,5 mln. begroot ten behoeve van het speciale West-Irian-fonds bij de ADB. Dit bedrag kwam echter niet bovenop het eerder begrote totaal voor 1970, want het werd meteen gekort op het aanvankelijk voor de IDA (de ‘zachte leningen’-dochter van de Wereldbank) voorziene bedrag.¹²⁸ Deze bestemmingswisseling achteraf binnen de begroting maakte dus dat het hulptotaal voor 1970 bleef zoals het aanvankelijk was voorgenomen.

Wat betreft de groei van dit hulptotaal in de periode-Udink: nominaal stegen de bedragen in regel 1 aanvankelijk nog wat aarzelender dan op het einde: met toenames van 17, 20 en 21% in 1968-'70 (telkens ten opzichte van de voorgaande jaren 1967-'69), en pas met 27 % in 1971 ten opzichte van '70. Maar groot was dit verschil niet.

Belangrijker is echter dat elk van deze totalen één grote (maar uit jaarlijks wisselende onderdelen bestaande) luchtbel bevatten: de onterecht aan het ontwikkelingsplafond toegerekende uitgaven, zoals betoogd en gekwantificeerd in de voorgaande secties. Als we de op regel 10 van tabel 4.1 vermelde percentages van deze budgetvervuiling gebruiken als correctie van de begrote hulptotalen van regel 1 in tabel 4.2, dan dalen deze laatste tot f. 456,2 mln. in 1968, via f. 524,6 mln. en f. 648,9 mln. in 1969 en '70, tot f. 799,3 mln. in 1971. Dit zijn dus de *gezuiverde hulpbedragen* in Udinks jaren. Aldus gecorrigeerd bleef de eigen omvangsdoelstelling van de regering-De Jong in 1971 dus nog behoorlijk ver verwijderd van haar tot politiek doel verheven percentage van 1 procent van het NNIfk in het geplande slotjaar (f. 799 mln. in plaats van f. 970 mln., dus f. 171 mln. te laag!).

Gerealiseerde uitgaven: Maar ook deze gecorrigeerde hulptotalen waren nog niet meer dan de in de jaarlijkse rijksbegroting uitgedrukte beleidsintenties. Waar het uiteraard op aankomt is wat daarvan wordt gerealiseerd. Regel 2 van tabel 4.2 geeft daarvan een beeld.¹²⁹ Dit laat zien dat Udinks uitgaven in 1968 en '69 nog wat verder achterliepen bij zijn begrotingsplannen (respectievelijk f. 75,6 mln. en f. 96,8 mln.) dan in Bots laatste jaar 1967 (f. 60,3 mln.). Pas in 1970 ging het een stuk beter: een stijging van de uitgaven met ruim f. 212 mln. (= 40%), waardoor de onderuitputting afnam tot bijna f. 20 mln. Maar in Udinks laatste jaar ging het weer helemaal mis: de (gedeeltelijk met kapitaalmarktmiddelen bereikte) groei van het begrote bedrag naar de officiële omvangsdoelstelling was door de stijging van de uitgaven niet meer bij te benen; die toename zakte in tot f. 42,9 mln. (na de ruim f. 212 mln. in 1970), waardoor het gat ten opzichte van het begrote bedrag weer opliep tot niet minder dan f. 179,7 mln.!

Uiteraard was de terugvallende uitgavengroei in 1971 niet uitsluitend Udinks verantwoorde-

¹²⁷⁾ Het in de tabel genoemde hulptotaal van 1968 komt overeen met het totaal dat de MvT voor dat jaar presenteerde, maar niet met het totaal dat de volgende MvT in de kolom voor 1968 vermeldde (dat wel de f. 15 mln. aan kapitaalmarktmiddelen voor de FMO meetelde, die in de MvT voor 1968 nog onder de streep hadden gestaan).

¹²⁸⁾ Dat blijkt als men de 1970-kolommen in de MvT's voor 1970 en '71 vergelijkt: IDA was in de eerste nog op f. 35,4 begroot, maar was een jaar later praktisch gehalveerd tot f. 17,9 mln. (MinBuza respectievelijk 1971, p. 41, en 1972b, Bijlage IV p. 12). Het verschil is precies het suppletoir voorgestelde bedrag dat voor het ADB-SWIF was bedoeld – al zette ook dit vervolgens geen zoden aan de dijk (om vooralsnog onbekende redenen). Dubbel sneu misschien voor IDA – al kunnen we in het hierna te bespreken stuwmeer zien dat de IDA al enkele jaren met fors oplopende onderuitputtingen te kampen had, wat misschien de reden was om deze instelling te laten opdraaien voor deze korting ten behoeve van het SWIF!

¹²⁹⁾ De (recentere) bron die voor tabel 3.2 in het vorige hoofdstuk is gebruikt (Nekkers & Malcontent 1999) is helaas niet beschikbaar voor de jaren na 1967, omdat deze bron dan plotseling (en zonder verklaring) zijn cijferreeks voortzet met *begrotingscijfers*! (idem p. 389 en 393-394). Ik val daarom nu wel terug op de hulpoverzichten in de MvT's. Op het eerste gezicht geven deze geen andere reden voor wantrouwen dan dat Udinks recentere stuwmeeroverzicht van 1970 voor het jaar 1968 een vermoedelijk actueler uitgavencijfer geeft dan zijn eerdere MvT; dat neem ik daarom over in regel 2. Maar voor de (voorlopige) uitgaven in 1969, 1970 en '71 heb ik geen alternatieve bron gevonden voor de in de MvT's genoemde cijfers (zoals vermeld onder de tabel).

lijkheid, gegeven diens aflossing in juli 1971. Maar als deze minister in 1970 extra druk legde op het snel verhogen van de uitgaven, dan is dit wel ten kosten gegaan van de bestedingsmogelijkheden van hemzelf en zijn opvolger in het jaar daarop, zoals het uitgavecijfer in 1971 laat zien.

Udinks proeve van een stuwmeeroverzicht

De eerste poging om de geaccumuleerde achterstand van de bestedingen te ramen, verdient lof en een zucht van verlichting, want dit had al veel eerder moeten worden gerapporteerd. Maar het overzicht dat Udink in zijn laatste MvT presenteerde voor de jaren 1966 t/m '70 (MinBuza 1970, p. 25-6 en 60) moet met grote terughoudendheid worden gebruikt want het schoot in hoge mate, zo niet fundamenteel, tekort. Het grootste, en in elk geval meest opvallende, gebrek was wel dat de elementaire optel- en aftreksommen van de kolomtotalen niet klopten. En dat werd nog verergerd door de ontbreken van elke toelichting op de wijze waarop de cijfers in de tabel tot stand waren gekomen en hoe ze gelezen moesten worden. Bovendien is geen enkele poging gedaan de verschillende tegenstrijdigheden zowel binnen de tabel als tussen deze en de elders vermelde gegevens over de begrote bedragen en de uitgaven te expliciteren en te verklaren – wat helaas stuk voor stuk vrij gebruikelijke tekortkomingen zijn in de begrotingsstukken.¹³⁰

Kortom: dit maakt het geheel van dit eerste stuwmeeroverzicht een wellicht niet geheel betrouwbare gids voor commentaar op de achter de cijfers liggende werkelijkheid. Dit voorbehoud

¹³⁰) In principe zou namelijk het stuwmeer aan het eind van jaar 1, na te zijn vermeerderd met de nieuwe begroting voor jaar 2 en verminderd met de uitgaven in dit zelfde jaar 2, gelijk moeten zijn aan het stuwmeer aan het eind van jaar 2 – ‘in principe’ want dit is alleen waar als alle niet uitgegeven bedragen in het stuwmeer zijn opgenomen. Zoals al toegelicht in het vorige hoofdstuk, blijven de niet in het begrotingsjaar uitgegeven bedragen besteedbaar in een volgend jaar mits artikel 24 van de Comptabiliteitswet erop van toepassing is verklaard (vandaar de kop boven de stuwmeerkolom van Udinks tabel: ‘overboeking ex art.24 CW’). Als niet alle onuitgegeven bedragen overboekbaar waren, ontstaat er in principe een gat dat maakt dat de horizontale optel- en aftreksom van de drie voor elk jaar weergegeven kolomtotalen niet meer klopt. (Ook hier weer een ‘in principe’, omdat een niet overboekbaar bedrag, dat in de nieuwe begroting meteen opnieuw wordt opgevoerd op de begroting, de telling op de betreffende regel weer kloppend maakt.) In Udinks tabel uit 1970 klopte echter geen enkele horizontale telling van de kolomtotalen, en dat had niet alleen gemeld, maar ook verklaard mogen worden – wat dus is nagelaten (opzettelijk, omdat vergeten eenvoudig ondenkbaar is)!

Of ook de horizontale tellingen van de afzonderlijke regels niet opgaan, heb ik niet voor elke regel gecontroleerd. Maar het viel al meteen op dat de EOF-regel niet kon/mocht kloppen, omdat er in 1967 een begrotingsbedrag werd opgevoerd, waarvan we in het vorige hoofdstuk hebben gezien dat het slechts een binnenslijns bedrag was, zodat het dus *niet* mocht worden uitgegeven in dat jaar. Deze EOF-regel klopte overigens horizontaal in geen enkel jaar, omdat er helemaal geen stuwmeerbedragen in voorkwamen, en bij de uitgaven alleen de overmakingen aan Brussel werden gemeld. Wellicht heeft men zich geen raad geweten hoe het EOF in deze tabel moest worden verantwoord – *if at all?* –, want er is ook in de overigens zeer summiere toelichting (op p. 25-26 van dezelfde MvT) niets over te vinden!

Ook bij het eerder besproken WIF is er iets mis, zoals reeds hierboven is opgemerkt. Maar daar zijn het niet de horizontale tellingen op de regel voor dit Fonds, want die kloppen volmaakt. Maar de op die regel vermelde stuwmeerbedragen van het WIF komen niet overeen met wat ik op grond van andere rapportages gevonden heb (zie noot 94). Kloppende horizontale tellingen betekenen dus niet dat de opgenomen bedragen correct zijn. (In hoofdstuk 5 zal ik nader ingaan op wat het niet kloppen van deze tellingen ook nog kan verklaren.)

Ik wil de minister en zijn ambtenaren niet verwijten dat deze eerste stuwmeexercitie geen perfecte uitkomsten heeft opgeleverd, maar wel dat op elk punt waar vragen rijzen geen verklaring wordt verschaft over het bestaan en de redenen van de gebreken – met als minimale opmerking: dit of dat klopt weliswaar niet, maar we zullen in de volgende rapportage trachten dit recht te zetten. Niets daarvan! Wat dus tot gevolg had dat er een overzicht ontstond dat in zijn geheel inconsistent was en geen aanwijzingen gaf over wat wel, minder, of niet (geheel) betrouwbaar was van de erin weergegeven informatie! (Terzijde: er moet binnen DGIS lang zijn gepiekerd over de problemen waarop men stuitte bij de constructie van dit overzicht. Desondanks heeft de ING-redactie er geen enkel stuk over opgenomen in zijn derde boek; het woord ‘stuwmeer’ komt zelfs niet voor in het zakenregister! – Dierikx et al., red., 2005a, p. 828; eveneens een betreurenswaardige nalatigheid.)

is dus nodig bij de hierna volgende analyse van deze gegevens. Wel heb ik voor de in tabel 4.2 vermelde stuwmeercijfers van de laatste twee jaren, 1970 en '71, waarvoor Udinks laatste MvT (voor 1971) uiteraard nog geen uitgaven- en stuwmeercijfers kòn hebben, een recentere en meer betrouwbare bron gebruikt.¹³¹

Wat valt, mèt dit voorbehoud, uit deze cijfers in tabel 4.2 op te maken? Allereerst, dat het door Udink als eerste genoemde stuwmeerbedrag voor 1966 (f. 403,9 mln. – zie MinBuza 1970, p. 60) ruim drie keer hoger was dan het in hoofdstuk 3 in tabel 3.2 gebruikte begrip 'partiële onderbesteding' in Bots laatste begrotingsjaar, 1966 (f. 125,1 mln.). Maar die verhouding tussen de *geaccumuleerde* en de *partiële* onderbesteding steeg in 1967 eerst nog tot bijna het negenvoudige van het verschil tussen de begrote en de uitgegeven bedragen – de definitie van partiële onderbesteding –, voordat zij in 1968 en '69 weer iets terugzakte tot ruim, respectievelijk bijna, het achtevoudige van het dan blijken verschil.¹³²

Het stuwmeertotaal – het evident meer relevante gegeven, omdat daarin ook het gewicht van het verleden wordt meegetorst – was echter niet alleen zeer hoog, maar ook sterk toenemend (althans aanvankelijk: + 29 % in 1967; de stijgingspercentages namen daarna geleidelijk af tot 20 en 18 % in 1968 en '69). Udink erkende deze absolute stijging, maar putte optimisme uit het feit dat 'deze stijging relatief in betekenis af[nam]' ten opzichte van de 'begrotingen' van dezelfde jaren.¹³³

Als we de bovengenoemde stijgingen van het stuwmeer vergelijken met de *stijgingen* van de begrotingsbedragen in dezelfde jaren (+ 10, + 16 en +20 procent), dan overtrof de stijging van de begroting pas in 1969 die van het stuwmeer, dus dit zou een relatief afnemende betekenis van het stuwmeer kunnen worden genoemd. Maar in 1970 *daalde* het stuwmeer zelfs (met f. 75,9 mln.), in plaats van te stijgen, dankzij de herberekening waarmee Boertien in dat jaar op de proppen kwam. In 1971 steeg het vervolgens weer wel (met f. 91,1 mln. = + 13,7 procent) en dat was wederom minder dan de stijging van de begroting (met 26 procent). Dus, zo men wil, achtereenvolgens een *absolute* en een *relatieve* betekenisafname van het stuwmeer in deze laatste twee jaren. Maar Udinks beleidsverantwoordelijkheid strekte zich niet verder uit dan tot juli 1969. In het volgende hoofdstuk zullen we dit dus opnieuw moeten bezien.

Even verderop straalde Udink ook tevredenheid uit over het ongeveer stabiel blijven van de uitgaven 'op het niveau van de begroting van het voorgaande jaar.' In 1967 was dit echter nog niet helemaal waar (ze waren nog f. 16,6 mln. lager dan het begrotingsbedrag voor 1966 dat in tabel 3.2 van het vorige hoofdstuk is vermeld). Maar in 1968 waren de uitgaven inderdaad bijna

¹³¹) In regel 3 van tabel 4.2 zijn voor de eerste drie jaren de stuwmeerbedragen uit Udinks overzicht genomen (zij betreffen steeds de stand van het stuwmeer aan het eind van het genoemde jaar, wat voor de hand ligt, maar het stond er pas in Boertien eerste MvT bij). Hoewel ze niet onderling consistent zijn, omdat hun horizontale sommen niet kloppen, zijn het de enige cijfers die over deze jaren beschikbaar zijn. Voor 1970 en '71 heb ik de latere NAR-publicatie gebruikt waarbij ik zelf als werkgroepvoorzitter betrokken was (NAR 1986). Het cijfer voor 1970 (f. 662,8 mln.) is aanzienlijk lager dan dat van Udink in 1969 (f. 738,7), wat dus impliceerde dat het nieuwe stuwmeerbedrag met maar liefst f. 75,9 mln. was verlaagd in 1970 (ik zal in het volgende hoofdstuk ingaan op mogelijke verklaringen voor deze daling). Dit en het weer stijgende bedrag voor 1971 werden door Boertien pas gerapporteerd in zijn tweede MvT (voor 1973), nadat hij in zijn eerste MvT nog een heel ander bedrag had vermeld (dat wèl was gestegen; ook daarop kom ik terug in het volgende hoofdstuk).

¹³²) Ik heb in het vorige hoofdstuk wel benadrukt dat verwacht moest worden, dat de geaccumuleerde onderbesteding de partiële onderbesteding flink zou overtreffen, maar de nu blijken grootte van de door Udink genoemde stuwmeerbedragen in verhouding tot de partiële onderbesteding in deze vier jaren – voor zover de in regel 3 van tabel 4.2 genoemde bedragen die werkelijkheid voldoende weerspiegelen – geeft aan dat de eerder geaccumuleerde achterstalligheden zéér groot waren.

¹³³) Er zou over te twisten zijn of dit een zinvolle vergelijking is. Bovendien kloppen twee van de drie door hem berekende percentages niet, deels ook omdat de begrotingscijfers waarnaar hij verwijst (op p. 25 van zijn laatste MvT) niet correct zijn. Ik zal daarom hierboven nagaan in hoeverre Udinks stelling opgaat voor de *stijgingen* van de begrotingsbedragen die in tabel 4.2 zijn weergegeven, en die dan doortrekken tot en met 1971.

gelijk aan de begroting van '67, terwijl die er in 1969-'71 telkens zelfs flink overheen gingen, en het meest in 1970 (zoals in tabel 4.2 blijkt). Maar in het laatste jaar komt de eventuele lof daarvoor tevens voor minstens de helft toe aan Boertien.

Udink zocht in zijn laatste MvT zijn heil dus vooral in het signaleren van relatieve verbeteringen, en dat mag uiteraard (ook al klopte die alleen voor 1969). Maar dit zette wel het op zichzelf veel alarmerender feit in de schaduw, dat (zoals eveneens blijkt in tabel 4.2) het stuwmeer reeds vanaf 1967 het begrotingstotaal van *datzelfde* jaar met iets meer dan f. 70 mln. overtrof, en dat in de twee daarop volgende jaren nòg eens deed met, respectievelijk, bijna of ruim f. 100 mln. meer. Pas in 1970 kwam het stuwmeer, dankzij Boertiens ingreep, met ruim hetzelfde bedrag weer onder de begroting te zitten, en dat werd in 1971 nog wat meer (beide echter opnieuw te bespreken in het volgende hoofdstuk).

In feite betekende dit dus dat vanaf Udinks eerste begrotingsjaar 1968 *de totale bestedingsruimte* (begroting plus het stuwmeer van het jaar daarvoor) bijna tweemaal zo groot was geworden (f. 1.045,5 mln.) dan was begroot. Daarna liepen deze totalen verder op tot f. 1.256,9 mln.; f. 1.505,7 mln. en f. 1.632,8 mln. in de jaren 1969-'71: twee keer wederom net iets minder dan tweemaal de respectievelijke begrotingsbedragen en in 1971 flink onder dit dubbele, omdat de begroting toen sterker toenam.

Het volledig gebruiken van deze totale bestedingsruimte zou weliswaar nooit lukken, want er waren, naast de soms onrealistisch hoge begrotingsbedragen, ook tal van goede redenen voor het ontstaan van stuwmeervorming (zie wat ik daarover in het vorige hoofdstuk aanhaalde in noot 44, uit het latere NAR-advies). Udinks beleid zou er slechts op gericht blijven, zo stelde hij in zijn laatste MvT (p. 25), om een 'verdere vergroting van het stuwmeer te voorkomen' – wat een realistisch voornemen leek: je hoeft daarvoor alleen maar over een reeks van jaren méér uit te geven dan is begroot. Dit zou hem echter in geen enkel jaar lukken. In werkelijkheid zou dit doel zelfs maar uiterst zelden worden bereikt, zoals we in het volgende hoofdstukken nog zullen zien.

Als we tot slot ook nog enkele afzonderlijke posten uit Udinks stuwmeeroverzicht nalopen, dan moet allereerst worden opgemerkt, met alle slagen om de arm, dat de onderbesteding van de koninkrijksbegroting inderdaad continu hoger was dan die van de rest van de hulpverlening: haar aandeel in het stuwmeer lag vanaf 1967 zelfs permanent hoger dan haar aandeel in het hulptotaal (schommelend rond 29 procent tegenover rond 23 procent); vooral de toename van het stuwmeerbedrag in 1969 was opmerkelijk (+ 26 procent). Gestaag stijgende stuwmeerbedragen waren er echter ook bij het projectenprogramma (bijna een verdubbeling in 1969), de medefinanciering van particuliere hulpactiviteiten (ruim een verdubbeling), de leningen aan C& CG, inclusief Indonesië (ruim het drievoudige) en de instituten en cursussen (zelfs tot viereneenhalf maal het bedrag voor 1966). Voor deze laatste post was deze steeds grotere onderbesteding een tweede minpunt naast de eveneens groeiende mate van oneigenlijkheid (zie tabel 4.1)!

Vergelijking Nederland met de DAC-groep

De laatste vier regels van tabel 4.2 zijn gebaseerd op de jaarlijkse DAC-publicaties. In de periode-Udink was het bijeenbrengen van nationale gegevens door de DAC weer iets verder gevorderd dan in de periode-Bot. Toch bood deze rapportage, voor zover het Nederland betrof, ook nu nog enkele ongerijmdheden – al waren deze keer de strijdigheden niet zo kras als we ze in tabel 3.2 hebben gezien. Bijvoorbeeld: in de regels 4 en 5 van tabel 4.2 staan nu voor het eerst de twee hoofdcomponenten van de overheidsuitgaven aan ontwikkelingshulp: enerzijds, het deel dat beantwoordt aan de in 1969 overeengekomen definitie van *Official Development Assistance* (ODA),¹³⁴ en ander-

¹³⁴) Ter herinnering: a) alle geldstromen naar ontwikkelingslanden en multilaterale instellingen verstrekt door overheidsdiensten (nationale en lokale) of hun uitvoerende organen, waarbij elke transactie moet voldoen aan de

zijds de gelden die niet daaraan voldoen, aangeduid als de ‘*Other Official Flows.*’ Gezamenlijk vormen zij het totaal van de Nederlandse overheidshulp, zoals die door de DAC wordt gepubliceerd (die ‘*disbursements*’ betreffen, dus in die zin vergelijkbaar zijn met de uitgaven in regel 2 van tabel 4.2, die aan BuZa zijn ontleend. Bij elkaar opgeteld zouden de bedragen in de regels 4 en 5 in principe echter *kleiner* moeten zijn dan de uitgaven in regel 2, omdat de DAC-bedragen (anders dan de BuZa-bedragen) *netto* zijn gedefinieerd, wat betekent dat de door Nederland terugontvangen aflossingsbedragen in mindering zijn gekomen op elk van de uitgavenstromen volgens de DAC. Desondanks zijn in vier van de vijf getoonde jaren de DAC-cijfers *hoger* dan de bruto-cijfers van BuZa (al zijn in de meeste jaren de verschillen lang niet zo groot als in de periode-Bot, weergegeven in tabel 3.2); alléén in 1971 verhouden de in tabel 4.2 opgenomen cijferreeksen zich tot elkaar zoals zij volgens hun definities zouden behoren te doen.

Wil dit laatste zeggen dat, voor althans Nederland, de DAC-cijfers dichter bij de door BuZa gerapporteerde uitgaven zijn gekomen? Dat is mogelijk, maar vooralsnog een voorbarige conclusie, alleen al omdat de BuZa-rapportage nog zeer voorlopige uitgavencijfers betreft. De DAC-cijfers zijn daarentegen van latere datum, en daarom waarschijnlijk meer definitief. Daarbij kan echter het feit dat de DAC-cijfers tevens worden beïnvloed door het verloop van de aflossingsontvangsten – die van jaar tot jaar kunnen verschillen – eveneens een storende factor zijn.¹³⁵

Voor het trekken van conclusies uit een vergelijking van de twee uitgavenstromen volgens de DAC lijkt het me dan ook nog te vroeg: het zowel absoluut als relatief hoge aandeel van de ‘other official’-uitgaven (of de ‘non-ODA’-uitgaven, zoals deze categorie mettertijd in Nederland zou worden genoemd) in het totaal van de Nederlandse uitgaven in 1970 (relatief is het aandeel in 1968 zelfs nog iets hoger) lijkt mij althans nog weinig zeggend. En dat lijkt ook waarschijnlijk voor de suggestie dat de DAC-cijfers van het OOF-aandeel in 1971 bijna in het niet zakte.¹³⁶ Een analyse van het verloop van de non-ODA-uitgaven kan daarom beter worden uitgesteld tot het volgende hoofdstuk, als het onderscheid tussen ODA en non-ODA-cijfers ook in de Nederlandse bronnen wordt gemaakt.

Mij rest daarom hier alleen een vergelijking tussen de DAC-gegevens over Nederland met die over de DAC-groep als geheel (zie de regels 6 en 7 in tabel 4.2). Al bij de eerste oogopslag is duidelijk dat Nederland in elk van deze jaren beter, in de zin van ‘hoger’, scoorde dan de DAC-groep als geheel; en het verschil werd in vier van de vijf getoonde jaren nog groter ook! Deze permanent stijgende lijn van de Nederlandse ODA/BNP-prestatie werd pas in 1971 onderbroken, toen het percentage even terugzakte naar 0,58 (maar dat zou in 1972 weer worden hersteld, al kwamen er in de eerste jaren daarna meer fluctuaties). De DAC-groep (inclusief Nederland) daalde daarentegen na 1967 (bijna) gestaag tot en met 1970, waarna 1971 een licht herstel van 0,01 procentpunt te zien gaf (maar dat bleef daarna met wat schommelingen op globaal hetzelfde lage niveau steken).¹³⁷

voorwaarden: b) verstrekt met als voornaamste doel het bevorderen van economische ontwikkeling en welvaart van ontwikkelingslanden; en c) voldoende concessioneel van aard is, dat wil zeggen: een schenkingselement heeft van tenminste 25 procent (waarbij de aftrek van de toekomstige aflossings- en renteontvangsten, berekend tegen een uniforme discontovoet van 10 procent, uitkomt op minimaal een kwart van de nominale waarde van de leningsbedragen). (Volgens DAC1973, p. 170.)

¹³⁵⁾ Zodat de eindelijk ‘kloppende’ verhouding tussen de som van de regels 4 en 5 en het bedrag in regel 2 in 1971, zowel kan liggen aan de (door hogere aflossingsontvangsten bepaalde) lagere DAC-cijfers als aan de (wellicht te zijner blijken) te hoge BuZa-cijfers.

¹³⁶⁾ Uiteraard kan ook in deze vergelijking de invloed van verschillende aflossingsontvangsten in deze twee jaren een rol hebben gespeeld.

¹³⁷⁾ Vergelijking met de cijfers in tabel 3.2 van het vorige hoofdstuk leert dat het percentage van de DAC-groep in 1967 0,46 % bedroeg en in de huidige tabel 4.2 slechts op 0,42% uitkwam. De verklaring is waarschijnlijk gelegen in het feit dat de percentages in tabel 3.2 betrekking hadden op het *totaal* van hulpuitgaven door de overheden, terwijl deze in tabel 4.2 alleen het *ODA-deel* van deze geldstroom betreffen (dat toen voor Nederland en een vijftal andere DAC-landen nog niet bekend was).

De constante toename van het Nederlandse ODA/BNP-percentage dateerde overigens al vanaf 1963 (hoewel de teller van de breuk vóór 1968 niet het ODA-bedrag betrof, maar het totaal van de overheidsuitgaven – zie noot 137 voor de verklaring).¹³⁸ Het bereikte vanaf 1967 een percentage van 0,49%, dat op dat moment het percentage van de DAC-groep (0,46%) voor het eerst overtrof. Ook één jaar later handhaafde Nederland dit ODA/BNP-percentage. Terwijl de DAC-groep na 1967 continu dalend afkoerste op zijn decennialange lage peil van 0,30 à 0,35 % van het BNPmp, verbleef het Nederlandse percentage voortaan voor lange tijd boven het DAC-peil (DAC 1973, p. 189). In 1971 overtroffen alleen Portugal en Frankrijk nog het percentage van Nederland (idem), dat daarna verder omhoog ging totdat het in 1986 zelfs één keer boven 1 procent van het Nederlandse BNPmp uitkwam (idem 1991, p. 197).

Zowel deze kortetermijntrend in de periode-Udink, als de langetermijntrend vanaf staatssecretaris Diepenhorst, illustreren de langjarige inzet van de verschillende Nederlandse regeringen en het parlement voor het verhogen van de hulp aan ontwikkelingslanden. De internationale waardering die Udink daarvoor in 1970 ten deel viel bij gelegenheid van de lancering van de Internationale Ontwikkelingsstrategie van de VN was dus verdiend, ook al mogen de inspanningen van zijn twee voorgangers niet over het hoofd worden gezien.

Eén kanttekening bij het in 1969 aanvaarde begrip ODA moet echter nog wel worden gemaakt. Dit concept werd in Nederland vaak opgevat als een aanduiding van wat onder *echte* ontwikkelingshulp zou moeten worden verstaan. Dat was echter een misvatting.

De intenties in de ODA-definitie zijn namelijk te ruim geformuleerd (zie nog eens noot 134) en nauwelijks te verifiëren. En de concessionaliteitseis is slechts van marginale betekenis voor het effect van de hulp, en meer bedoeld om donorlanden die voor een dubbeltje op de eerste rang willen zitten tegen te houden, opdat exportorders en andere ‘beloningen’ vooral terecht zouden kunnen komen bij landen die er wél iets voor overhebben. Naarmate deze ODA-criteria de vergelijkbaarheid van ieders bijdrage bevorderen en daarmee onderlinge afstemming mogelijk maken, kunnen zij ook in het belang zijn van de ontvangende zijde in de hulprelatie. Het zijn weliswaar eisen waaraan alle donoren moeten willen voldoen teneinde de samenwerking met arme landen te ondersteunen, zodat hooguit alleen in die zin van minimumvoorwaarden van de hulp kan worden gesproken. Maar de intentie noch de concessionaliteit garandeert iets dat de kans op een positief ontwikkelings- of welvaartsresultaat vergroot.

Echte ontwikkelingshulp kan alleen worden gerealiseerd als donoren en ontvangers hetzelfde nastreven, en als de ontvangerszijde bereid en in staat is de donorinzet in te passen in het eigen beleid, dat van begin tot eind verantwoordelijk is voor de uitkomsten. Wat dit betreft bestrijken de ODA-eisen niet meer dan een minimaal deel van dit geheel.

Ik kan deze sectie afronden met de vraag waarop ik in het vorige hoofdstuk het antwoord moest schuldig blijven: of Nederland inderdaad zijn best deed de voorwaarden van zijn hulp te verzachten, conform de in 1965 onderschreven eerste DAC-Aanbeveling over deze voorwaarden. Het DAC-rapport van 1974 geeft uitvoeringsoverzichten van de afzonderlijke DAC-leden en de groep als geheel voor de jaren 1967-'73. Het overzicht voor Nederland laat zien dat het tot en met Udinks laatste jaar, 1971, op de goede weg was: het giftenaandeel was weer bijna terug op zijn hogere aandeel in 1967, terwijl het schenkingselement in zijn ODA-leningen wel duidelijk was gestegen, aspecten die bij de DAC-groep minder duidelijk of negatief waren. Maar het deel van de hulp dat naar de minst-ontwikkelde ontwikkelingslanden ging – waarover in deze periode echter nog geen internationale criteria-consensus was ontstaan – was bij Nederland duidelijk lager dan dat van de DAC-groep (DAC 1974, respectievelijk p. 242 en 246).

¹³⁸) Het Nederlandse percentage zakte in 1963 zeer sterk in, tot bijna de helft (tot 0,26 % na 0,49 % in 1962), maar daarna ging het crescendo naar 0,61% in het (voorlopige) topjaar 1970 in tabel 4.2 (DAC 1973, p. 189).

De landenkeuze

De keuze van de ontwikkelingslanden waarmee bilateraal werd samengewerkt werd een opvallend aandachtspunt in de periode-Udink. Dit hing samen met het toenemende aandeel van de bilaterale hulp (van land tot land) in het totaal, en het tegelijkertijd afnemende deel dat op de landen was gericht waarmee de samenwerking historisch vastlag: de Koninkrijkshulp. Het percentage dat naar de laatste ging was na jaren van constantheid op of rond een kwart van het totaal vanaf 1969 aan het dalen, tot 22 procent in 1971 (ik ga er verderop apart op in). Het beeld van de bilaterale hulp aan de overige ontwikkelingslanden, die in Bots tweede begrotingsnota nog wat vertekend was weergegeven, heb ik in het vorige hoofdstuk gecorrigeerd.¹³⁹ Na deze correctie kwam het aandeel van deze bilaterale hulp in 1967 uit op 44% van het totaal. En dit liep daarna in de periode-Udink geleidelijk verder op tot 50 % (nadat dit percentage reeds bijna bereikt was in 1968, werd het in de twee volgende jaren achtereenvolgens 47 en 49 %).

Van een beleidsonderdeel dat zó sterk steeg dat het al de helft van de totale hulp in beslag nam (of, inclusief de Koninkrijkshulp, al bijna driekwart daarvan), zal men voor de hand liggend aannemen dat dit wel het resultaat zal zijn geweest van doelbewust daarop gericht beleid. Wie of wat daarvan de *primum mobile* was, is echter niet eenvoudig te zeggen, vooral niet omdat de officiële beleidsfilosofie van de Nederlandse overheidshulp decennialang exact het tegenovergestelde beleet, namelijk: te willen bijdragen aan een zo groot mogelijke multilateralisatie van de hulpverlening door alle rijke landen. Zoals we in het vorige hoofdstuk gezien hebben, getuigde ook Bot in zijn nota nog steeds van dit multilaterale uitgangspunt van de Nederlandse hulpverlening, terwijl in werkelijkheid het aandeel daarvan in het totaal van de hulp toen al sterk aan het dalen was.

De bilaterale hulp breidde zich daarentegen aanvankelijk slechts geleidelijk uit met technische hulp aan landen buiten het Koninkrijk. De stijging naar het bovengenoemde aandeel van 50 procent zette voor Nederland echter pas echt door toen na 1960 de financiële hulp op het toneel verscheen. Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven, was het initiatief daartoe uit het ministerie van Financiën gekomen; terwijl het departement van EZ in de jaren daarna steeds meer invloed kreeg en zelfs een bepalende rol ging spelen bij de besteding van deze gelden, was de interdepartementale beleidscoördinatie een voortdurend moeizame aangelegenheid gebleven (zie onder andere p. 49-59). Gedurende de periode-Bot gaf de allengs geografisch breder gespreide technische hulp aanleiding tot een bezinning op de uitgangspunten en verdere bedoelingen van deze soort van hulp. Dit leidde er wel toe dat in de nota-Bot het idee dat ‘concentratie’ van de Nederlandse ontwikkelingshulp nodig en wenselijk was, voet aan de grond kreeg, maar over de wijze waarop dit zou moeten gebeuren en tot welke onderdelen van het beleid het zich zou kunnen uitstrekken waren nog tal van vragen blijven liggen.

Het was aan Udink de ontbrekende antwoorden daarop te geven, maar die slaagde daarin ook nog maar ten dele. Wel werd al in de troonrede van 19 september 1967 (Dierikx et al., red., 2004a, p. 92) en in Udinks eerste MvT medegedeeld, dat besloten was tot concentratie over te gaan (Min-Buza 1967b, no.4, p. 11). Maar de minister kwam pas een jaar later met enkele nadere gedachten daarover. Hij deed dat in zijn tweede MvT bij de introductie van een ander beginsel, dat eveneens al in Bots jaren was opgekomen: het invoeren van een *meerjarige programmering* van de Nederlandse ontwikkelingshulp (idem 1968, p. 32-36). Dit was een beginsel dat samenhang met de afspraak binnen het kabinet-De Jong om de (begrote) ontwikkelingshulp in 1971 op 1 procent van het nationaal inkomen te brengen. In zijn verdere argumentatie legde Udink echter ook nog een relatie met de noodzaak van ontwikkelingslanden om hun ontwikkelingsinspanningen planmatig

¹³⁹) Het bleek namelijk dat post 11 (die in deze begrotingsnota bij de multilaterale component was ondergebracht) waarschijnlijk geheel (f. 30 mln.) was gebruikt voor de uitbreiding van de hulp aan Indonesië, zodat deze post in feite bij de bilaterale hulp hoorde (zie p. 135-136 van het vorige hoofdstuk).

op te zetten in een nationaal ontwikkelingsplan en de uitvoeringsmaatregelen voor enige jaren vooruit te specificeren: donorlanden zouden daarom hun bereidheid tot bijstand eveneens voor meerdere jaren dienen vast te leggen (idem p. 32).

Dit waren weliswaar lofwaardige en relevante overwegingen, maar het meerjarenprogramma dat Udink in deze MvT presenteerde stelde verder niet veel voor: het was slechts een lijstje met de in de komende drie jaren geprogrammeerde totalen van de hulpverlening; met daaronder een verdeling van die jaartotalen over zes globale uitgavencategorieën en één reservepost (voor nieuwe initiatieven of uitbreiding van eerdere activiteiten), die in die jaren ongeveer proportioneel meestegen met het totaal (Bijlage A in idem p.37). Dit lijstje had echter nauwelijks meer dan symbolische betekenis, zoals bleek uit het feit dat dit eerste meerjarenprogramma niet meer werden geactualiseerd in de rest van deze regeerperiode. Wel moesten, zoals we al eerder hebben laten zien, de geprogrammeerde totalen ieder jaar weer worden bijgesteld omdat het nationaal inkomen veel sneller steeg dan aanvankelijk was voorzien. Maar op de vraag of en hoe dit invloed had op de verschillende subcategorieën werd niet meer ingegaan – zoals evenmin werd geëxpliciteerd dat men zou proberen steeds meer oneigenlijke uitgaven onder het ontwikkelingsplafond te brengen.

Echter, wat deze meerjarige vooruitblik te maken had met het idee de hulp te concentreren bleef eveneens een raadsel. Bij de opstelling van dit programma hadden alleen enkele overwegingen een rol gespeeld, die de minister in deze tweede MvT betitelde als de ‘uitgangspunten van het meerjarenprogramma.’ Bij de tweede van de in totaal zes overwegingen die daar werden opgevoerd, ging het inderdaad ook over ‘concentratie’ – zij het dat er in de desbetreffende tussenkop twee elementen werden genoemd waartussen een niet op het eerste oog duidelijke samenhang leek te bestaan: ‘*concentratie en decentralisatie van de hulpverlening*’ (idem p. 33-34).¹⁴⁰

Wat betreft de concentratie ging de daarna volgende tekst in eerste instantie beschrijvend te werk: ontbrekend bij de multilaterale hulp, was concentratie bij de financiële hulp via C&CG in feite al ‘ingebouwd’ omdat het aantal C&CG’s vooralsnog beperkt was gebleven – al werd bedacht dat dit wel kon veranderen. Nadat was medegedeeld dat bij de technische hulp weliswaar nog geen concentratiebeleid werd gevoerd, maar dat er ‘in de praktijk wel een zekere concentratie te zien’ was – een niet nader toegelichte tussenzin –, kwam de vijfde alinea met de opvallend apodictische stelling, dat ‘zowel bij de financiële als bij de technische hulp *is gebleken* dat concentratie van de Nederlandse bijstand het effect van onze hulp vergroot’ (idem p. 33; cursivering toegevoegd). Behalve dat niet werd aangegeven waaruit dit dan precies was gebleken en aan welk effect werd gedacht, wreekte zich hier ook dat de MvT-schrijver verschillende soorten van concentratie door elkaar haalde, die hij pas op het einde van zijn tekst nader omschreef. Dit waren: ‘*geografische*’, ‘*functionele*’ en ‘*operationele*’ concentratie.¹⁴¹

Elk van deze vormen van concentratie, of twee of drie van deze gezamenlijk, *kàn/kùnnen* inderdaad effectverhogend werken, maar beperking van het aantal ontvangende landen zou dit

¹⁴⁰⁾ Ik houd het tweede element ‘decentralisatie,’ dat minimale aandacht kreeg in de tekst die volgde, even apart, omdat er verderop een derde soort ‘concentratie’ werd onderscheiden, waarvan dit wel een voorbeeld zou kunnen zijn.

¹⁴¹⁾ De ‘*geografische*’ concentratie werd niet nader gedefinieerd, maar uit de verwijzing naar ‘hierboven’ valt op te maken dat hierbij hoofdzakelijk aan de landenkeuze werd gedacht – al moet bij grote ontwikkelingslanden uiteraard ook het concentreren op bepaalde regio’s niet worden uitgesloten. Onder ‘*functionele*’ concentratie werd verstaan het aansluiten bij specifieke deskundigheden en sectoren die Nederland bezit of daarin bij uitstek excelleert. En met ‘*operationele*’ concentratie werd alleen bedoeld op het combineren van financiële en technische hulp en van verschillende (deel)programma’s van de Nederlandse technische hulp. Met deze derde vorm van concentratie valt het in de voorgaande voetnoot genoemde idee van ‘decentralisatie’ enigszins te verenigen. Wat de MvT daarbij noemde was het inschakelen van lokale deskundigheid bij het voorbereiden en uitvoeren van ontwikkelingsactiviteiten, waardoor tevens een betere afstemming op de actuele situatie in de betreffende ontwikkelingslanden kon worden bevorderd. Voor zover daarvoor een minimale omvang van de beschikbare hulp vereist is, kan zulke decentralisatie vermoedelijk alleen plaatsvinden in landen die voor geografische concentratie in aanmerking komen (MinBuza 1968, p. 34).

waarschijnlijk alleen doen als deze landen op grotere schaal hulp zouden krijgen. Van meer gewicht lijkt echter, dat men bij geografische concentratie de Nederlandse hulp niet in isolement moet bezien: er dient ook aan internationale coördinatie te worden gedacht (dit was het eerste uitgangspunt van het meerjarenprogramma – idem p. 32-33), en dan gaat het niet alleen om de onderlinge afstemming tussen de bijdragen van verschillende donorlanden en internationale hulpinstellingen (het enige dat de MvT in dit verband noemde), maar ook om afstemming op de behoeften en de eigen inspanningen van ontvangende landen.¹⁴²

Ging het in bovengenoemde stelling echter alleen om grotere effecten voor deze laatste – met andere woorden: om ‘ontwikkelingseffecten’? Of (ook) om meer baten voor Nederland? Die twee liggen, zoals bekend, niet altijd in elkaars verlengde. Maar de vraag is ook of concentratie op een kleiner aantal ontwikkelingslanden – indien al gunstig voor sommige ontwikkelingslanden dan toch wel ten koste van andere! – ook in het belang is van Nederland. De Nederlandse economie, met zijn internationaal tamelijk wijd verspreide investerings-, import-, en exportbelangen, zou niet echt om een sterke geografische concentratie van de hulp vragen, al zou dat voor specifieke belangen van bepaalde bedrijven of sectoren wel anders kunnen zijn. En ook politiek-strategisch gezien zou een grotere spreiding van de hulp eenvoudigweg in méér landen invloed en aanzien kunnen opleveren – iets wat lang niet altijd grote afzonderlijke bedragen zou vergen.

Ook een analyse die voorrang geeft aan ontwikkelingsoverwegingen komt echter niet zonder meer bij een beleid pro-concentratie uit. Zou men bijvoorbeeld landen die een ontwikkelingsbeleid voeren dat men in het bijzonder wil bevorderen, met voorrang in aanmerking willen laten komen voor Nederlandse hulp (zo mogelijk ook om daarmee de navolging van dit beleid door andere ontwikkelingslanden te stimuleren), dan pleit dat wél voor concentratie. Men zou dit ook kunnen overwegen voor landen die (om politiek-strategische of andere pro-domo-redenen) weinig steun krijgen van andere donorlanden. Vooral met de landen met een goed beleid zou op deze wijze een bredere beleidsconsensus mogelijk kunnen zijn, die aanleiding kan geven om met die landen speciale ontwikkelingsrelaties van langduriger aard op te bouwen. Vanuit pro-ontwikkelingsstandpunt lijkt een dergelijk *beleidsinhoudelijk* door ontwikkelingsmotieven geleid concentratiebeleid goed verdedigbaar.

Er kunnen echter ook nadelen schuilen in een dergelijk voorkeursbeleid, variërend van kritiekloze aanvaarding van alles wat door zo’n land wordt voorgeschoteld tot behoudzucht van een op bepaalde zaken toegespitst hulpverleningsapparaat. Vooral als dit apparaat daardoor onvoldoende oog houdt voor, en de ervaring verliest met wat in andere ontwikkelingslanden mogelijk en gewenst is, dreigt een suboptimale en internationaal minder goed afgestemde allocatie van de Nederlandse hulp.¹⁴³

Donor- zowel als ontwikkelingsoogmerken zouden dus zowel pro als contra-argumenten

¹⁴²) Concentratie werd vaak gezien als het tegendeel van versnippering en daarom bijna vanzelfsprekend als nuttig verondersteld. Maar dat beperking van het aantal ontvangende landen ‘niet automatisch ook verhoging van het rendement der hulp met zich mee zal brengen’ werd al meteen opgemerkt in de eerste alinea van het eerste interne BuZa-memorandum over dit onderwerp in de periode-Udink van 30 mei 1967 (althans het eerste dat in Dierikx et al., red., 2005a is opgenomen – zie p. 22-28; de bedoelde opmerking staat op p. 23). Desondanks is dit anti-versnipperingsargument in allerlei vervolgmemoranda en notities tot en met de uiteindelijke tekst van de MvT voor 1969 alleen op een beperkt Nederlandse beschouwingswijze gebaseerd gebleven.

¹⁴³) Dat gevaar dreigt met name ook bij de kennelijk eveneens nagestreefde combinatie van *geografische* concentratie met *functionele* en *operationele* concentratie van de hulp (als gedefinieerd in voetnoot 142). Die combinatie draagt misschien bij tot een aantrekkelijk geheel van een uit verschillende onderdelen bestaand, meer samenhangend en beter op de Nederlandse capaciteiten afgestemd pakket van hulpverlening. Echter, zal zo’n pakket ook kunnen aansluiten bij de meest dringende behoeften in de Derde Wereld, en tevens rekening kunnen houden met wat andere donorlanden doen in dezelfde en in andere landen? Een deel van de bezwaren die de NAR tegen functionele concentratie had, betrof inderdaad dit punt van internationale coördinatie en afstemming (zie NAR 1970a, met name zijn eerste drie aanbevelingen op p. 21; dit advies werd door Udink specifiek alleen ten behoeve van de beoogde functionele concentratie gevraagd – idem p. 23).

kunnen opleveren voor een op een beperkt aantal ontwikkelingslanden gericht concentratiebeleid, dat tevens functionele en operationele oogmerken volgt. Zolang deze drie oogmerken hetzelfde willen, of in elk geval niet-strijdige doelen beogen, kunnen zij in aanmerking komen. Maar functionele en operationele concentratie zijn ook nastrevenswaardig zonder dat een al te rigoureuze beperking van het aantal ontvangende landen wordt gezocht. En deelname aan ontwikkelingsprogramma's in ten minste alle 'zuidelijke' continenten kan ook een geografische overweging zijn die in dezelfde richting wijst.

Udinks tekst in deze MvT wekt niet de indruk veel van zulke aarzelingen in het denkraam te hebben toegelaten. In elk geval bevatten de hierna volgende vier uitgangspunten van het meerjarenplan (achtereenvolgens: de schuldensituatie, het wereldvoedselvraagstuk, samenwerking met de particuliere sector, en gevolgen voor de Nederlandse economie – MinBuza 1968, p. 32-36)) minstens even veel redenen, zo niet meer, om de landenkeuze niet door concentratiewensen aan banden te laten leggen, dan om dit wèl te doen!

Na de in haar algemeenheid betwistbare stelling dat concentratie al effectverhogend had gewerkt, kwam de MvT echter nog lang niet toe aan een nader keuze van bepaalde ontwikkelingslanden: er werden in elk van de continenten wel enkele landen genoemd die mogelijk in aanmerking zouden komen, maar de mededeling dat een van die landen al gekozen was ontbreekt opvallend. Dit laatste moet echter het gevolg zijn geweest van wijzigingen op de valreep, want in een ministerraad van twee weken vóór prinsjesdag 1968 werden juist allerlei bezwaren ingebracht tegen de al veel eerder gemaakte keuze van twaalf concentratielanden.¹⁴⁴ Udink trok zich dus méér aan van de opmerkingen van zijn collegae dan uit de notulen blijkt, want in zijn tekst over het concentratiebeleid was na publicatie van de MvT geen spoor te vinden van enig ontwikkelingsland dat al verkozen was als concentratieland. Ook het feit dat deze tekst nog in een sectie over het meerjarenplan was ondergebracht, en alleen via deze MvT aan het parlement werd voorgelegd, suggereert dat de interne beleidsdiscussie over het concentratiebeleid nog lang niet was afgerond.¹⁴⁵

In het najaar en voorjaar van 1968-'69 ging deze discussie door. BuZa-DGIS stuitte ook voortdurend op vragen en verzet vanuit andere ministeries. De complexiteit van de meervoudige concentratie-ideeën en de vaak tegenstrijdige belangen, zowel tussen als binnen sommige ministeries, bleken ook uit contradicties in de uitgewisselde argumenten (EZ was bijvoorbeeld meestal niet voor geografische concentratie van de hulp, maar voelde wel voor grotere nadruk op Indone-

¹⁴⁴) In de ministerraad van 30 augustus 1968, waarin een inleidende beschouwing op het meerjarenprogramma in Udinks tweede MvT werd besproken, zien we dat de minister zich herhaaldelijk moest verdedigen tegenover ministers die meenden dat hij niet zo hard van stapel moest lopen met het kiezen van voorkeurslanden. Bijvoorbeeld, Witteveen zei dat niet de indruk mocht ontstaan dat 'het concentratiebeleid nu reeds voor de gehele komende periode vastligt'; en Lardinois bepleitte een 'niet zo sterk bilateraal' hulpbeleid en een concentratiebeleid dat 'zo soepel mogelijk' zou zijn. Udink zag daarvoor wel mogelijkheden in een later stadium, maar wilde nu 'in de keuze van de concentratielanden die na uitvoerig overleg in de coördinatiecommissie tot stand is gekomen, geen verandering meer' aanbrengen (Dierikx et al., red., 2005a, p. 250-251). Die commissie (de CCOS) had deze keuze al op 18 januari 1968 bepaald, maar de ING-redactie voegde nog twee voetnoten toe waaruit blijkt dat ook in de ministerraad van 23 augustus al over de landenkeuze werd gepraat, en dat daar tevens was geklaagd over het ontbreken van duidelijke maatstaven 'aan de hand waarvan bepaald was welke landen concentratielanden zouden worden' (idem p. 251, de bijna identieke noten 5 en 6). De gekozen 12 landen somde de redactie op in noot 4 op p. 250.

¹⁴⁵) Zoals ook blijkt uit de inhoud van het advies dat Udink nog op 21 augustus 1968 vroeg aan de NAR over de mogelijkheden van functionele concentratie. De NAR leek nogal te aarzelen over die mogelijkheden, niet alleen omdat de kennis van specifieke Nederlandse deskundigheden beperkter was dan de minister blijkbaar veronderstelde, maar ook omdat een al te sterke nadruk op specialisatie grote nadelen met zich mee zou kunnen brengen (zoals reeds aangehaald in noot 144; over de wenselijke kennisuitbreiding, zie met name de aanbevelingen 4 en 5: NAR 1970a, p. 21-22).

sië, een neiging die ook te bespeuren was in standpunten van de Werkgeversverenigingen. Deze laatste verlangden bovendien meer tijd voor het bestuderen van de wenselijke prioriteiten. Zulke reacties waren ook reeds in de CCOS van 31 oktober 1967 besproken (Dierikx et al., red., 2005a, p. 91-95), maar ze bleven ook daarna nog de kop opsteken.

En wat het aantal in aanmerking komende ontwikkelingslanden betreft: hoewel dezelfde CCOS reeds in januari 1968 knopen doorhakte ten aanzien van een twaalfstal ontwikkelingslanden (zoals vermeld in noot 144), liet Udinks hierboven besproken tweede MvT voor 1969 nog steeds in het midden of het nou wèl of niet zou gaan om vermindering van het aantal ontwikkelingslanden dat Nederlands bilaterale hulp ontving. Dat het oorspronkelijk om vermindering ging had minister-president De Jong op 12 oktober 1967 nadrukkelijk geantwoord op een vraag van het Kamerlid Jongeling (GPV) tijdens de algemene beschouwingen over de begroting voor 1968: 'Het gaat erom onze bilaterale hulp voortaan op een beperkt aantal landen te richten in plaats van deze over een groot aantal hulpontvangende landen te verdelen' (Tweede Kamer 1967c, p. 248). Udink, die erbij moet hebben gezeten, zal het daarmee eens zijn geweest, zo niet het hebben in-gefluisterd. Maar later heb ik het hem niet meer zien zeggen,¹⁴⁶ terwijl in de genoemde MvT juist zijn grote omzichtigheid op dit punt opvalt: hij stelde daarin alleen dat 'aan bepaalde landen bij-zonder gewicht' zou worden toegekend, en herhaalde enige keren dat 'het leggen van deze zwaartepunten (...) niet betekent dat andere dan de genoemde landen geen hulp zullen kunnen krijgen' (MinBuza 1968, p. 34).

Zo ging het ook met de al in de ministerraad van 23 augustus 1968 gestelde vraag (zie het slot van noot 144): op grond waarvan de links en rechts genoemde landen met een zwaartepuntstatus dan wel geselecteerd waren? Ondanks suggestief taalgebruik af en toe liet Udink altijd na hierop een concreet en afgewogen antwoord te geven. Het in 1969 uitkomende Evaluatierapport miste een op objectieve criteria gebaseerd uitgangspunt dan ook niet alleen bij de landen die in de MvT voor 1969 werden genoemd, maar ook in de praktijk van de Nederlandse financiële hulp van die jaren (Werkgroep Evaluatie ..., 1969, p. 140).

Wel ontstond in de tweede helft van 1969 een nieuw feit, toen Udink in zijn derde MvT (voor 1970) voor negen van de twaalf landen die in 1968 waren geselecteerd, speciale bijlagen opnam met uitgebreide informatie over deze nu als 'concentratielanden' aangeduide ontwikkelingslanden (het betrof Peru, Colombia, Tunesië, Pakistan, Indonesië, Oeganda, Kenia, Tanzania, en India – Minbuza 1969b, Bijlagen VIa-VIi, p. 63-123). In de inleidende tekst over deze bijlagen in de MvT werden wel wat globale opmerkingen gemaakt over de 'uitwerking van het concentratiebeleid' dat de mogelijkheid geeft deze landen 'een pakket van financiële en technische hulp aan te bieden dat een grotere omvang en inhoud heeft dan bij jaarlijkse toewijzingen het geval zou zijn'; de betreffende ontwikkelingslanden zouden daarop voor een aantal jaren kunnen rekenen. Maar er was nog wel 'nadere concretisering' nodig bij zowel de functionele als de operationele concentratie van dit hulpaanbod, terwijl met diverse landen ook nog verder overleg gaande was (idem p.28). Van de drie overige ontwikkelingslanden die eerder eveneens waren genoemd, werd voor Nigeria en Soedan toegelicht waarom die nu (wellicht tijdelijk?) in de wachtkamer zaten, maar over het ontbreken van Iran werd niets gezegd.

Deze bijlagen gaven dus wel een indicatie van de ad-hocredenen waarom de al langer bestaande hulprelaties met deze negen landen werden opgewaardeerd tot concentratieland. Maar er werd niet uitgelegd waarom alleen deze negen, en niet de overige acht landen waarvoor in die tijd eveneens C&CG's bestonden (volgens NAR 1970b, Tabel II, p. 19-20), in aanmerking kwamen, hoewel vier van deze laatste eveneens al Nederlandse hulp ontvingen.

¹⁴⁶) Udink zei het echter wel in een later interview (Dalmeijer 1995, p.43), en misschien deed hij dit ook nog wel eens bij andere meer informele gelegenheden tijdens zijn eerste ministerschap. Maar in officiële beleidsuitspraken in stukken of in het parlement heb ik het niet meer aangetroffen. (Over het eerste interview zie ook de voetnoot hierna.)

En dat roept dus wel de vraag op of er, naast deze vier overige C&CG-landen, ook nog andere ontwikkelingslanden waren die wel al tot de Nederlandse hulpontvangers behoorden, maar niet voorkwamen in de bijlagen van concentratielanden bij de MvT voor 1970.¹⁴⁷ Udink suggereerde in 1995 (aldus voetnoot 147) 45 overige hulpontvangende landen in 1968, maar dat lijkt niet erg aannemelijk uitgaande van een eerder gepubliceerde bron (Haan et al, 1984).¹⁴⁸ Deze bron laat zien, dat er in 1970 het opvallend grote aantal van zo'n 35 nieuwe hulprelaties bijkwam, en dat dit aantal in 1971 nog met ongeveer 25 andere ontwikkelingslanden toenam (idem p. 47-58). Udinks, wellicht uit het blote hoofd genoemde, aantal van 45 niet-concentratielanden in 1968 was dus duidelijk te hoog, maar twee à drie jaar later waren het er al minstens 60 geworden.¹⁴⁹

Hoewel Udink halverwege 1971 de hulptaak overdroeg aan Boertien, wierp deze aanwas toch wel een merkwaardig licht op zijn zowel indirect als direct onderschreven of geuite stelling, dat het voorgenomen concentratiebeleid gepaard zou gaan met een kleiner aantal hulpontvangende landen.¹⁵⁰ De geografische concentratie die hij nastreefde legde inderdaad meer nadruk op een beperkt aantal ontwikkelingslanden – een zéér beperkt aantal zelfs, zoals we hieronder zullen zien –, maar het aantal hulpontvangende landen nam tegelijkertijd zeer sterk toe. Het een was weliswaar niet noodzakelijk in strijd met het ander, dat wezen de cijfers uit. Maar het was wel diametraal tegengesteld aan wat velen destijds van het concentratiebeleid verwacht zullen hebben.

Is het denkbaar dat deze geweldige toename van het aantal hulpontvangende ontwikkelingslanden in niet meer dan twee jaar tijd niet welbewust is nagestreefd? Het lijkt mij niet: je kunt je nog wel voorstellen dat concentratie van meer hulp op minder landen plaatsvindt, terwijl intussen het totale aantal landen niet kleiner wordt; maar een uitbreiding als deze is toch onaannemelijk *zonder* dat daarover is gediscussieerd en een doelbewust daarop gericht besluit genomen is? En dat een dergelijke uitbreiding zo snel op gang komt en toch onopgemerkt kan blijven in het parlement, lijkt mij evenmin erg waarschijnlijk. Desondanks heb ik noch in de diverse interne en externe officiële stukken uit de periode-Udink, noch in de literatuur tijdens deze periode commentaren op deze landentoe name aangetroffen – ook niet nadat ik er gericht naar ben gaan zoe-

¹⁴⁷⁾ Dat leken er zelfs heel wat meer te zijn, want in het in de vorige voetnoot aangehaalde interview met Udink uit 1995 ging hij na de zin: 'Het was de bedoeling om ons met de hulpinspanning meer te concentreren op een minder groot aantal landen', verder met het volgende: 'Ik had alleen geen 57 concentratielanden, maar twaalf, want concentratie is concentratie natuurlijk. Zo mocht ik een storm meemaken van al die ambassadeurs van landen die uit de boot waren gevallen. Woedend kwamen ze naar het departement om te protesteren' (Dalmeijer 1995, p. 43). Ik geloof niet dat Nederland toen ambassadeurs had in zoveel ontwikkelingslanden, maar los daarvan: het aantal van 57 verbaasde mij ook op zichzelf. Aanvankelijk heb ik het slechts aangezien voor een wat willekeurig uit de mouw geschud getal, mede gezien de wat lossere toon van dit interview. Echter, als Nederland inderdaad met zó veel ontwikkelingslanden hulprelaties had, dan zouden er in 1968 dus $(57 - 12 =) 45$ uit de concentratieboot zijn gevallen. Dat waren er dan in elk geval véél meer dan het aantal waarmee de Evaluatiewerkgroep-Janssen rekening lijkt te hebben gehouden – hoewel die zich nergens aan een schatting van het in die tijd totale aantal ontvangende landen heeft gewaagd. Het hierna genoemde onderzoek van De Haan c.s. uit 1984 (uitgevoerd in opdracht van en in samenwerking met DGIS) komt echter met aantallen die Udinks cijfer globaal bevestigen, zij het met enige correctie.

¹⁴⁸⁾ Tabel 3.1 daarvan, die de jaarlijkse bilaterale ODA-overdrachten door Nederland vanaf 1966 geeft, telt in 1967-'69 niet meer dan 12 ontvangende landen buiten Udinks 12 concentratielanden in 1968 (Haan et al, 1984, p.47-56), al ontbreekt in deze bron Maleisië, dat volgens het Evaluatierapport-Janssen in 1966 eveneens financiële hulp uit Nederland ontving (Werkgroep Evaluatie..., 1969, p.136).

¹⁴⁹⁾ De plotselinge stijging vanaf 1969 is ook zichtbaar in grafiek 5, gebaseerd op DAC-statistieken, in Schulpen, Verwer en Rueben 2014, p. 427. Volgens deze grafiek zou dit aantal in 1972 al bijna 100 zijn worden, en rond 1996 en 2001 twee keer een piek van bijna 140 landen bereiken.

¹⁵⁰⁾ Ter herinnering: de eerste keer dat Udink zich associeerde met deze stelling was in oktober 1967, toen hij het premier De Jong liet antwoorden in de Tweede Kamer. En de tweede keer zei hij het zelf in het uit 1995 aangehaalde interview met hem. Het in dit interview genoemde aantal van twaalf concentratielanden werd overigens nooit bevestigd in een latere MvT, net zo min als zijn openingszin in dit interview: 'het concept van concentratielanden stamt van mij' (Dalmeijer 1995, p.43), op waarheid berustte. In hoofdstuk 3 zagen we dat het al in de Nota-Bot werd gebruikt.

ken.¹⁵¹

Hoewel het vreemd is dat er weinig of geen aandacht aan is geschonken (en ook dat het derde ING-boek er geen enkel document over publiceert), vind ik het niet vreemd dat deze beleidsommezwaai heeft plaatsgevonden. Er zijn in het voorgaande immers steeds bezwaren genoteerd tegen een al te rigoureuze geografische concentratie; ook de NAR bracht dit naar voren. En binnen BuZa, maar meer nog bij Financiën, EZ en L&V, zullen stemmen zijn opgegaan om, ondanks het concentratielandenbeleid, hulpbehoeften bij andere ontwikkelingslanden niet geheel en al te negeren. Relatief kleine hulpbedragen kunnen al bijdragen tot economische en/of politieke baten voor het bredere Nederlandse belang, en een groter aantal daarvan kan, mits strategisch ingezet, dit effect meer dan evenredig vergroten. Een zich steeds verder uitbreidend aantal goede betrekkingen met afzonderlijke ontwikkelingslanden had stellig effect op andere beleidsonderdelen, zoals waarschijnlijk ook Udinks campagne voor de Internationale Ontwikkelingsstrategie, die in het najaar van 1970 gelanceerd zou worden. Niet alleen een op bepaalde sleutellanden georiënteerd diplomatiek offensief, maar ook het aanknopen van zoveel mogelijk nieuwe hulprelaties in het algemeen kan daarvoor dienstig zijn geweest. Meer hulp aan een beperkt aantal van deze landen stond die neiging vermoedelijk niet in de weg.

Mededelingen over het gekozen aantal concentratielanden en de landen die daar buiten vielen ontbraken voorts ook in de MvT voor 1971 (Udinks laatste begrotingsjaar). Echter, hoewel bij de concentratielanden reeds uitgebreid was stilgestaan in de vorige MvT, zo schreef de minister, wilde hij wel een uitzondering maken voor Indonesië, India en Pakistan. Want dit waren landen 'die niet alleen qua inwonertal tot de grootste ontwikkelingslanden behoren, doch waarmee Nederland kwantitatief ook de omvangrijkste ontwikkelingssamenwerking onderhoudt' (MinBuza 1970, p.20). Was dit *inwonertal* dan misschien een reden geweest voor de keuze van deze landen? Bekende, en stellig meer relevante ontwikkelingscriteria, die de minister hier niet noemde, waren: het *inkomen per hoofd* (hoe armer hoe meer behoefte aan hulp) en de *hulpontvangst per hoofd* (om de relatieve onderbedeling van sommige ontwikkelingslanden te corrigeren). Op dit laatste criterium, bij voorbeeld, zaten deze drie landen in 1967-'69 ongeveer op hetzelfde, zeer lage niveau.¹⁵² Toch ontving Indonesië in 1969 uit Nederland per hoofd van zijn bevolking al twee keer zoveel hulp als India, ondanks het feit dat hun inkomens per hoofd el-kaar weinig ontliepen.¹⁵³ En de onderlinge verdeling van alleen de Nederlandse hulp aan deze drie landen in 1969 was nog schever: Indonesië ontving, binnen hun gezamenlijk aandeel van 70-80% van de Nederlandse bilaterale financiële hulp (Vingerhoets 1969b, p. 982), toen al bijna 60% van het totaal, tegenover India en Pakistan respectievelijk 15 en 5 % (idem p. 997).

In de eerste jaren was de speciale aandacht voor Indonesië waarschijnlijk wel gerechtvaardigd geweest, gezien zowel de historische band als het gewenste herstel na de 'kudetà.' Maar de

¹⁵¹) Bij dit zoeken viel wel op dat bijna alle ontwikkelingslanden die in 1970-'71 werden toegevoegd, technische hulp ontvingen, en slechts enkele (ook) financiële hulp. De neiging om het aantal landen te beperken was bij de staf van DTH wel het minst sterk; maar dat is in een aantal stukken in Dierikx et al., red, 2005a die over deze hulpvorm gaan, toch slechts zeer indirect te merken, en zodanig zijdelings dat ze het noemen niet waard zijn. Wel kunnen er enkele trefwoorden uit worden aangehaald van activiteiten die aanleiding kunnen hebben gegeven tot het aangaan van nieuwe hulprelaties, zoals: handelpolitiek overleg en bilaterale samenwerkings- en investeringsverdragen (waarop EZ aandrong), culturele verdragen (die O&W bepleitte), voedselhulp (waar L&V voor was) en andere noodhulp. Maar een welbewust op een zeer snelle en grote uitbreiding van het aantal hulpontvangende landen mikkend beleid lijkt hierin toch niet herkenbaar te zijn.

¹⁵²) Alleen Pakistan stak toen iets boven de andere twee uit, met een hoofdelijke hulpontvangst van 3,74 US dollar tegenover 2,67 en 2,03 US dollar voor Indonesië en India (volgens NAR 1971b, bijlage I, p.43).

¹⁵³) De hulpontvangst van Indonesië en India uit Nederland in 1969 (5 versus 2,5 US dollar per hoofd) komt uit Vingerhoets (1969b, p. 998; dit was een van de artikelen die ex-leden van de Evaluatiewerkgroep-Janssen onder persoonlijke titel bijdroegen aan het eerder genoemde speciaalnummer over het Evaluatierapport van de *Internationale Spectator*, 8 juni 1969). De inkomens per hoofd van beide landen waren respectievelijk 87 en 77 US dollar (volgens dezelfde bron als die in noot 152).

Nederlandse voortrekkersrol in de IGGI (in deze periode zat Udink zeven halfjaarlijkse bijeenkomsten voor) en de voortdurende stijging van de Nederlandse bijdrage – ondanks de nog steeds bedenkelijke kanten van de Indonesische mensenrechtensituatie (zie onder andere in het vorige hoofdstuk noot 116) – hadden steeds minder met ontwikkelingsoverwegingen en meer met Nederlands prestige en enkele specifieke economische belangen te maken.

Nederland werd door de *OECD Observer* in 1970 dan ook gerekend tot de groep van landen ‘wier hulpverleningsbeleid voornamelijk wordt bepaald door historische, politieke en economische banden’ (aldus geciteerd in IS 1970, p. 82). Zonder twijfel terecht, al moet worden bedacht dat het woord ‘politiek’ hier zowel op ontwikkelingsgerichte als op eigenbelangoverwegingen kon slaan – motieven die in de praktijk nauwelijks te ontwarren verbandingen kunnen aangaan, zonder dat dit altijd te merken is of wordt erkend.

Apolitiek en zonder moraal?

Udink behoorde, net als vele anderen in die tijd, tot degenen die meenden dat ontwikkelingssamenwerking politiek neutraal *was*, en dat ook hoorde te blijven. Van voorrang geven aan ontwikkelingslanden met een serieus hervormingsbeleid wilde hij dan ook niets weten – alsof het negeren van dit aspect niet van politieke aard was.

Deze quasi-apolitieke zienswijze uitte zich ook in wat in subparagraaf 4.1 omschreven is als het ontbreken van de binnenlandse ongelijkheidsproblematiek in de Derde Wereld in de probleemdefinitie waarop Udinks beleid stoelde, een aspect van zijn visie op het vraagstuk dat hij deelde met zijn voorganger Bot (zie p. 197). Het was een taboe dat bij Udink/De Jong minstens even principieel was als bij Bot/Cals. Udink erkende in bepaalde interviews bijvoorbeeld wel het bestaan van maatschappelijke structuren in ontwikkelingslanden waarbij een kleine elite alles en de grote massa armen niets te vertellen heeft. Zo was hij het, nadat een interviewer hem gevraagd had of we niet als belangrijk onderdeel van ons ontwikkelingswerk die structuren moesten helpen neerhalen, daarmee ‘volstrekt eens’; waarna hij een aantal voor hem acceptabele middelen opsomde die daaraan konden bijdragen (zoals ‘landbouwhervorming, een belastingsysteem dat gericht is op betere verdeling van het inkomen, het scheppen van werkgelegenheid, bevolkingspolitiek, sociale zekerheid, onderwijs voor iedereen, en zo zijn er nog meer.’ Nederland besteedde daaraan volgens hem ‘een kwart van zijn ontwikkelingsgelden’ (Smulders 1970, p.21).

Maar andere middelen, zoals het steunen van revolutionaire bewegingen, wees hij pertinent af. Merkwaardig is echter dat hij minder ‘bloeddorstige’ methoden, zoals politieke steun verlenen (‘ons ontwikkelingsbeleid is niet gericht op het afleggen van getuigenissen’) of het voorrang geven aan ontwikkelingslanden met een serieus hervormingsbeleid, eveneens afwees (idem):

Want als ‘landen op grond van hun rijkdom aan ontwikkelingslanden zouden willen zeggen hoe zij zich moeten ontwikkelen’ en ‘als we afstand zouden doen van het respect voor elkaars soevereiniteit’, dan zou dit volgens Udink in een ander interview ‘een imperialisme van de rijkdom’ zijn.

Dat gevaar is natuurlijk niet ondenkbaar, maar het is evenzeer waar dat een hulpverlening die niet verder wil kijken dan de landsgrenzen van het ontvangende land een vlucht in quasi-apolitieke blindheid wordt, zoals ook Udinks pleidooi in dit verband voor een ‘ontmoralisering van de samenwerking’ nogal vreemd is bij een bij uitstek morele zaak als deze.

Met zijn afkeer van bepaalde politieke ideeën uit het linkse gedachtegoed nam Udink duidelijk afstand van enkele kenmerkende opvattingen van het pro-ontwikkeling-model.¹⁵⁴ Maar met andere stellingnames – bij voorbeeld: dat ontwikkelingssamenwerking geen vrijblijvende, ‘in een opwelling van naasteliefde en bewogenheid gekozen’ zaak is, maar een ‘onherroepelijkheid, zij is onze bestaansvoorwaarde’¹⁵⁵ – kwam hij er juist weer heel dicht bij. Een dergelijke ambivalentie stak vaker de kop op in Udinks opvattingen, zoals in een ander interview in hetzelfde jaar toen hij zelfs het maken van onderscheid tussen landen niet aanvaardbaar zei te vinden:

‘Als wij zeggen: wij vinden jullie goed en jullie kwaad, jullie te links en jullie te rechts, jullie krijgen wel geld en jullie niets, aldus de wereld verdelend in bokken en schapen, dan leggen we op een nieuwe manier de grondslag voor een gevaarlijke spanning.’

En, na betoogd te hebben dat het de taak van de regering was ‘om de evenwichtige en vreedzame groei in de wereld in het oog te houden’ besloot Udink met:

‘Dat bereiken we niet door kiezend en keurend – en dus ook afkeurend! – door de wereld te gaan’ (interview in *Bijeen*, februari 1970, eveneens aangehaald door De Graaf 1970, p.12-13).

Ach ja, was het vreemd dat de man die dit alles ten beste gaf in die tijd niet altijd begrepen werd?

Hoe dan ook, ruim vijftien jaar later ontkende Udink niet meer dat er ook in zijn eigen periode als ontwikkelingsminister gekozen werd – er kwamen zelfs uitgesproken ontwikkelingspolitieke overwegingen bij aan de orde, zo bleek in zijn memoires: na bestreden te hebben

‘dat ontwikkelingshulp blind zou moeten zijn’ schreef hij toen, dat bij de keuze van de in aanmerking komende landen ‘allerlei criteria een rol spelen: is het ontwikkelingsprogramma deugdelijk, is er een redelijk fatsoenlijk bestuursapparaat.’ Maar als de keuze eenmaal gemaakt is, zo vervolgde hij, is ‘bestendigheid van de relatie van groot belang’ (1986a, p. 107).

Deze laatste zwenking strookte overigens weer wel met de diverse malen tijdens deze periode door Udink onderstreepte noodzaak van respect voor de soevereiniteit van de ontvangende landen. Net als onder Bot benadrukte het beleid van Udink, dat de regeringen van die landen de centrale en in alle opzichten te respecteren partner waren voor de Nederlandse overheid. Hun instemming met alles wat Nederland in die landen ondernam en (mede)financierde was dan ook een absoluut vereiste – tenminste formeel. Maar waar de nota-Bot inmenging in die landen principieel onjuist en bevoogdend noemde (zie het citaat in noot 209 van hoofdstuk 3), stond Udink niet onverschillig tegenover de maatschappelijke gevolgen van de hulp. Zoals we hierboven al zagen (op p. 259), verdedigde hij ook dat de Nederlandse hulp die invloed wel degelijk uitoefende, althans voor een kwart van de gelden en uitsluitend met niet-geweldadige middelen.

Het soort van maatregelen dat Udink in dit verband opsomde betrof bovendien in alle gevallen het overheidsbeleid van het ontvangende land: een beleid met directe herverdelingseffecten, of een beleid dat indirect en op termijn zou bijdragen tot structuurveranderingen in dat land (zie de hier-

¹⁵⁴) De citaten in de twee vorige zinnen komen uit Graaf 1970, p.13 (die ze op zijn beurt ontleende aan een interview met Udink in een niet nader aangeduide editie van *Trouw*, februari 1969).

¹⁵⁵) Citaat uit Udinks rede voor een gerenommeerde internationale NGO in Wenen (Udink 1970a, p.156). Hierin schilderde hij de ontwikkelingssamenwerking als ‘het meest herkenbare en duidelijke teken’ van de menselijke evolutie naar een ‘planetair integratieproces’, een ‘zich in de structuur voltrekkende eenwording van de wereld als ondeelbare economische en sociale belangengemeenschap’ die hij zag ontstaan. En hij eindigde de-ze bepaald bevlogen beschouwing met de ‘overtuiging’ dat ‘de mensheid naar een leefbare toekomst thans geen weg meer open (staat) dan die van gezamenlijke groei in internationale samenwerking’ (id. resp. p.155 en 157).

boven door hem genoemde voorbeelden). Naast deze uit 1970 stammende opvattingen, kwam hij tien jaar na zijn eerste ministersperiode – na een hevig gefrustreerde carrière in het bedrijfsleven – zelfs met enkele meer uitgesproken opvattingen over het in ontwikkelingslanden gewenste beleid: ‘Een sterk bestuur, dat geen ruimte laat aan corruptie en de eigen wetten naleeft, is een absolute noodzaak voor ontwikkeling.’ Maar ook: ‘... de groei komt op de eerste plaats en – zoveel mogelijk parallel daarmee – aansluitend de verdeling. Wanneer men de verdeling voorop zet, moet men erg grote offers brengen op het punt van de groei’, zo stelde hij (overigens onderstrepend dat het bij dit laatste niet om een zwart-wit-tegenstelling ging, maar om een ‘kwestie van accent’ – Harn 1981a, p.6).

Op dit punt hing Udink de voor zijn tijd typerende opvatting aan dat economische groei het hoogste doel was. Voor zijn latere opvolger Pronk, die daar nog wel eens van af wilde wijken, en die met name tegenover de Indonesische regering, zij het na enige aarzelingen, een heel andere benadering verkoos, bracht Udink weinig waardering op. Als Pronk in de jaren zeventig de kwestie van de politieke gevangenen en de ontbrekende sociale component van het in dat land gevoerde beleid aan de orde stelde, dan waren dit volgens Udink ‘pogingen om ontwikkelingshulp te gebruiken om op korte termijn door ons gewenste politiek-maatschappelijke veranderingen af te dwingen’ (Udink 1986a, p.106). En dat mocht niet.

Maar de corruptie en het nepotisme van het Soeharto-regiem dan? Die vierden ook in Udinks tijd al hoogtij. Die zal hij echter niet aan de kaak hebben gesteld toen de Indonesische minister van Financiën, Seda, hem tijdens zijn officiële bezoek aan Indonesië in 1968 op zijn hotelkamer kwam vertellen dat diens regering ‘van de ter beschikking gestelde gelden een aantal Fokker Friendships wilde kopen.’ De bestendigheid van de relatie ging toen natuurlijk voor; en hadden de uitgestrekte binnenlandse verbindingen niet terecht een hoge prioriteit in Indonesië? Dit werd dus ‘het begin (...) van een grote markt voor Fokker vliegtuigen F27 en F28 in Indonesië’, zo stelde hij met verkeerdt gerichte trots vast (idem, p. 108).

Overigens was het door Udink genoemde meer algemene gegeven, dat één-vierde van de Nederlandse hulp – onduidelijk is waarop die schatting precies berustte – indirect of op termijn bijdroeg tot maatschappelijke structuurverandering, allerm minst indrukwekkend. In feite betekende het dat maar liefst *driekwart* van deze hulp activiteiten steunde die deze effecten misten en/of werd verleend aan landen waar een anders georiënteerd beleid werd gevoerd. Het meest positieve dat eruit kan worden geconcludeerd is, dat zo’n verwijzing naar die één-kwart in elk geval suggereert dat de maatschappelijke effecten van de hulp in Udinks periode niet helemaal taboe waren.

Er zaten dus wel enkele venstertjes in het apolitieke gordijn dat Udink rond zijn beleid ophing, zoals hij voornamelijk later ook graag koketteerde met minder orthodoxe opvattingen. Problematisch was echter of zulke overwegingen al tijdens zijn bewind belangrijk genoeg waren om een rol te spelen bij de landenkeuze. Dat bleek uit niets. Dat Udink over het geheel van de criteria dat daarbij in werkelijkheid gehanteerd werd in deze periode nooit duidelijkheid heeft geschapen, is dan ook verdacht.

Spanningen in de koninkrijksrelaties

De koninkrijksdelen, Suriname en de Nederlandse Antillen, hoorden uiteraard eveneens bij de ‘concentratielanden’ – al werden zij meestal niet genoemd in lijstjes van deze landen. Het regeeringsbeleid inzake de koninkrijksrelaties stond in deze periode onder beheer van minister Bakker van Verkeer & Waterstaat, Vice-MP (en evenals zijn voorganger Biesheuvel lid van de ARP). Hij en het kabinet zetten aanvankelijk het passief afwachterende beleid voort dat vanaf 1963 door het kabinet-Marijnen was gevoerd – al nam de irritatie over Suriname’s premier Pen-gel toe, zeker

toen deze in het na 1967 oploeiende grensconflict met Guyana nogal militant be-gon op te treden. In maart '69 weigerde Nederland echter om tijdens de grote stakingen Pengel uit de brand te helpen met begrotingssteun, waardoor diens (tweede) kabinet ten val kwam. (Hij overleed in 1970.)

Een kleine drie maanden later, op 30 mei, braken in Willemstad op Curacao de grote onlusten uit die de ommekeer inluiden in de koninkrijksbetrekkingen (Oostindie & Klinkers 2001, II, p. 70). Nederland zag zich toen namelijk genoodzaakt militaire bijstand te verlenen aan de Antilliaanse regering, en het leek wel alsof dat consequenties aan het licht bracht die men nooit voorzien had, noch gewenst. In de troonrede van september '69 kondigden de drie regeringen van het koninkrijk dan ook aan dat zij tripartiet overleg zouden beginnen over de staatkundige verhoudingen in de toekomst (idem, p. 98).

Van Surinaamse en Antilliaanse kant liep men echter toen al niet meer zo hard: in Suriname zette de Hindostaanse VHP, die intussen een belangrijke vinger in de pap had gekregen (Bud-dingh' 1999, p. 288), de hakken in het zand; en op de Antillen wilden de verschillende eilanden alleen minder last hebben van elkaar, en nog niet zozeer van Nederland. Het overleg begon weliswaar in januari 1970, maar in augustus werd besloten tot de instelling van een Koninkrijkscommissie die de staatkundige en volkenrechtelijke alternatieven zou moeten bestuderen. Die Commissie werd echter pas in 1972 geïnstalleerd, onder het in juli 1971 aangetreden kabinet-Biesheuvel (Oostindie & Klinkers 2001, II, p. 99).

Terwijl binnen de regering-De Jong de koninkrijksrelaties dus vanaf 1969 een voortdurend terugkerend onderwerp van aandacht werden, werd de specifieke hulpverlening net als voorheen nog steeds zoveel mogelijk buiten het onder Udink vallende ontwikkelingsbeleid gehouden – uiteraard onder sterke aandrang van velen in Suriname en de Antillen.¹⁵⁶ Absoluut gezien werd de hulp aan beide gebiedsdelen in deze kabinetsperiode gestaag uitgebreid (nominaal tot bijna het dubbele), maar relatief kwam dat – gegeven de nog snellere stijging van het totale ontwikkelingsbudget – neer op de eerder genoemde kleine daling van het aandeel van (ruim) 25 % in 1967 naar (bijna) 22 % in '71.

¹⁵⁶) De directeur van het kabinet van vice-minister-president Bakker maakte zich tot woordvoerder van die velen toen hij in een 'aantekening' gericht aan Udinks interdepartementale coördinatiecommissie CCOS, d.d. 5 juni 1967, nog eens onder woorden bracht waarom de Koninkrijkshulp 'zich wezenlijk onderscheidt' van de hulp aan andere ontwikkelingslanden (Dierikx et al., red., 2005a, p.30-31). De meeste argumenten die hij daarvoor aanhaalde waren weliswaar twijfelachtig, en enkele zelfs feitelijk onjuist, maar hij had wel gelijk op drie punten: dat de koninkrijkshulp een wettelijke grondslag heeft (het Statuut), wederkerig van aard is (zie de over-zeese hulp in de oorlog en bij de watersnoodramp van 1953), en 'een uiterst gevoelige factor is in de verhouding tussen de landen van het Koninkrijk' – hoewel dit laatste voor de andere landen waarschijnlijk meer dan voor Nederland. Uiterst geprikkeld had althans de Plaatsvervangend Gevolmachtigd Minister van de Nederlandse Antillen al ten tijde van Bot gereageerd op een eerder, in 1966, uitgebracht Advies van de NAR waarin deze had opgemerkt dat de Nederlandse hulp aan beide andere landen 'groot' was en daarom 'niet zonder meer' in aanmerking kwam voor verhoging (NAR 1965b, p. 6). De Raad had daarmee blijk gegeven 'van een onvoldoende bekendheid met de economische en sociale noden in de Nederlandse Antillen', aldus deze minister (aangehaald in een later Advies waarin de NAR, mede naar aanleiding van dit verwijt, onder andere inging op de uitgangspunten en doeleinden van deze hulp – NAR 1968a, p.3). Terwijl dit advies nog geen harde uitspraak opleverde over de gewenst hoogte van de hulp aan beide koninkrijksdelen, wees hij er wel op dat 'het moment zal aanbreken waarop deze gebieden staatkundig volledig onafhankelijk van Nederland zullen zijn,' zodat de hulp er ook op gericht zal moeten zijn een welvaartsniveau te bereiken dat ook bij een volledig onafhankelijke situatie 'kan worden gehandhaafd' (idem p.4). In een volgend advies over het totaal van het Nederlandse hulpprogramma in 1970 zette de NAR één stap verder door het tot dan toe gehandhaafde aandeel van de Koninkrijkshulp in het totaal ter discussie te stellen, en tevens van mening te zijn dat het 'ongewenst' was de hulp aan Suriname en de Antillen 'te vergroten' (NAR 1969, respectievelijk p. 6 en 9). De daarmee overeenstemmende aanbevolen begrotingsbedragen voor deze landen voor 1970 en '71 (idem p. 9 en NAR 1970b, p. 16) werden echter beide keren genegeerd door de regering, zodat de NAR besloot het in zijn advies over de vierjarenprogramma 1972-'75 van 1971 over een iets andere boeg te gooien. Dit werd het advies dat hierna en verderop in de tekst nader wordt besproken.

De NAR vond in april 1971 echter ook dit ongeveer stabiele aandeel nog veel te veel. Die had de hulp binnen het Koninkrijk al eerder ‘excessief’ genoemd – ‘zelfs met inachtneming van de speciale relatie tot deze rijkssdelen’, zo werd er nu aan toegevoegd (NAR 1971b, p. 33). Dit vond de Raad zowel gezien ‘het relatief hoge inkomensniveau in deze gebieden’ als vanwege hun in vergelijking tot andere ontwikkelingslanden reeds zeer hoge hulpontvangsten.¹⁵⁷ Het leek deze Raad dan ook gewenst om ‘met het oog op een eventuele toekomstige onafhankelijkheid’ voor beide gebieden een programma op lange termijn op te stellen ‘gericht op een relatieve vermindering van de buitenlandse hulp, zodat uit eigen besparingen een groter deel van de noodzakelijke investeringen kan worden gefinancierd’ (de in de VN-Ontwikkelingsstrategie genoemde 20% eigen besparingen tegen 1980 leek ‘gezien het inkomenspeil’ van beide gebiedsdelen ‘te verwezenlijken,’ wat daarom in het hulpbeleid diende te worden geïncorporeerd). Daarnaast adviseerde de Raad een betere coördinatie tussen de Nederlandse en de EEG-hulp aan Suriname en de Antillen en ‘een betere integratie van de hulpverlening aan deze rijkssdelen in het totale Nederlandse hulpverleningsbeleid’ (idem, p. 35-36). Maar die aanbevelingen verhuisden naar het bordje van het volgende kabinet.

Over de effecten van deze Nederlandse hulp werd uiteraard regelmatig getwist – wat deels was toe te schrijven aan het wisselvallige verloop van de nationale inkomens van beide landen: terwijl in Suriname, na een aanvankelijk stagnatie tussen 1954 en ’63, het BNP per hoofd sterk begon te stijgen, maar na 1966 weer afzwakte, daalde hetzelfde gegeven voor de Antillen, na een ‘uitzonderlijke bloeiperiode’, tussen 1954 en ’57 eerst langzaam en daarna tot 1966 zelfs ‘fors’, voordat het zich weer wat stabiliseerde (Oostindie & Klinkers 2001, II, p.186-1987). De verschillende kritieken op de hulp (teveel in grote infrastructurele werken en te weinig in direct productieve sectoren, onvoldoende prikkels tot het sluitend maken van de staatsbegrotingen, en financiering van verschillende vormen van improductieve overheidsconsumptie, met name in een steeds verder uitdijend overheidsapparaat) kregen in de politieke en bestuurlijke discussies tussen de rijkssdelen echter te weinig serieuze aandacht: de ontvangende partijen benadrukten de Nederlandse plicht te (blijven) helpen, en Nederland hield zich ‘angstvallig op de achtergrond’ vooral uit angst om ‘voor “neo-kolonialistisch” of “paternalistisch” te worden versleten’ (idem, p. 187-188, reacties die de auteurs ook in latere NAR-adviezen uit 1975 en ’78 aantreffen).

Hoe averechts en afhankelijkheidsbestendig de hulp en de EEG-regelingen soms werkten blijkt ook uit het feit, dat Nederland het weliswaar ‘in principe niet bezwaarlijk’ vond als de beide rijkssdelen zouden toetreden tot de sinds 1969 in voorbereiding zijnde Caraïbische vrijhandelszone en een ontwikkelingsbank in dezelfde regio, maar dat minister Bakker ‘meende dat zij hiertoe niet zouden overgaan “omdat zij hun associatie met de EEG niet op het spel willen zetten”’ (idem, p. 458, noot 9).

Een snelle aftocht uit deze laatste koloniën van Nederland, zoals die door sommigen werd geoperd na de schrik over mei 1969, overwoog het kabinet-De Jong echter niet. Hoewel het wel rekening hield met een mogelijk spoedige onafhankelijkheid, voerde het in de enkele resterende

¹⁵⁷) De NAR kwam tot dit oordeel op basis van de reeds eerder in dit hoofdstuk aangehaalde cijfers over de ‘inkomens’ per hoofd in ’67 voor Suriname en de Antillen (vergeleken met die van India, Pakistan en Indonesië) en de door dezelfde landen in de periode 1967-’69 gemiddeld jaarlijks ontvangen publieke hulp per hoofd van de bevolking (de koninkrijksdelen vooral uit Nederland, maar ook uit de EEG, de andere drie landen uit de DAC groep als geheel). De inkomens per hoofd waren in volgorde van de genoemde landen respectievelijk (alles in US dollars): 660, 1245, 77, 121, en 87, en de hulpontvangsten per hoofd bedroegen respectievelijk: 35, 93, 2, 4, en 3 (NAR 1971b, bijlage I).

Deze Nederlandse koloniën waren overigens lang niet de hoogste hulpontvangers in die jaren: naar de Franse TOM en DOM in Zuid-Amerika ging in dezelfde periode iets meer dan \$ 200 per hoofd en naar de Britse Falkland-eilanden zelfs \$ 380. Ter vergelijking: de hele groep van (128) ontwikkelingslanden en over-zeese gebiedsdelen (inclusief deze gebieden) moest gemiddeld met niet meer dan ruim \$ 4 per hoofd tevreden zijn (DAC 1970, p. 196-197).

jaren van deze kabinetsperiode geen consequent daarop voorbereidende beleid.

Hulpbinding en bestedingsoverleg

Ook over de jaren van de periode-Udink werden in 1984 de voornamelijk op Nederland betrekking hebbende empirische gegevens geproduceerd over de mate van binding van de hulp aan leveranties vanuit Nederland.¹⁵⁸ Die werden gepubliceerd in het reeds in de vorige hoofdstukken en hierboven aangehaalde rapport van de Groningse onderzoekers De Haan, Jepma en Quist (1984), die hun berekeningen en schattingen baseerden op door DGIS verstrekte en in samenwerking met DGIS-ambtenaren bewerkte basisgegevens. Hun tot 1964 teruggaande cijfers over wat zij omschreven als de ‘feitelijke bindingspercentages’ van Nederlandse bilaterale hulp aan 35-37 ontwikkelingslanden (zoals geciteerd in de hoofdstukken 2 en 3, respectievelijk p. 52 en p. 136-137) verdienen enig voorbehoud. Maar zij zijn als globale indicatie van de mate van binding adequaat genoeg, en bovendien de enige die beschikbaar zijn.¹⁵⁹

Terwijl de door deze onderzoekers gedefinieerde ‘feitelijke bindingspercentages’ van de bilaterale hulp in de jaren vóór en tijdens Bot op of net boven 70 procent van de bilaterale hulp zaten, daalden zij in de eerste twee volle jaren onder Udink (1968 en ’69) eerst naar 69 procent, en daarna in 1970 en ’71 naar 65 en 62 procent.¹⁶⁰ Voorts kon in dit onderzoek voor het eerst ook een vergelijking worden gemaakt met de bindingsgraad van de vijf overige lidstaten van de EEG.¹⁶¹ Met een grote slag om de arm bleek daaruit, dat de bestedingen uit de bilaterale hulp van en in deze vijf EEG-landen in 1970 en ’71 achtereenvolgens bijna 7 en ruim 8 procent hoger waren dan die in/van Nederland.¹⁶²

De DAC kwam pas in haar jaarrapport van 1974 met de eerste bindingsstatistieken over de individuele DAC-landen en de groep als geheel, beginnend vanaf 1972 – zodat de bredere vergelijking met andere donoren moet worden uitgesteld tot het volgende hoofdstuk. Er kan dan ook worden ingegaan op het grote verschil tussen deze DAC-rapportages, die alleen betrekking had-

¹⁵⁸) Dat wil zeggen, nadat een eerder, algemener onderzoek van Bhagwati voor Unctad overtuigend alarm had geslagen over het fenomeen (Bhagwati 1967) en het Pearson-comitee in zijn rapport van 1969 een korte, maar vlijmscherpe analyse had gepubliceerd van de nadelige gevolgen van het in de jaren zestig opgekomen misbruik van hulp voor het binden van de ontvangende landen aan levering door de ‘gevende’ landen. Beëindiging van die praktijken werd dringend aanbevolen (Pearson 1969, p. 172-175).

¹⁵⁹) Het voorbehoud betreft enerzijds de welhaast onvermijdelijke subjectiviteit van hun bewerking van het basis-materiaal (zie ook wat Jepma, de hoofdonderzoeker, daarover schrijft in zijn latere studie voor het Development Centre van de OESO – Jepma 1991a, p. 21), en anderzijds de (gedeeltelijk daarmee samenhangende) onduidelijkheid over *hoeveel* van wat zij als ‘binding’ aanduiden werkelijk *gedwongen* bestedingen in Nederland waren. In principe onderscheidden zij de besteding (soms ‘terugvloeiing’ genoemd) van hulp gelden wel van de ‘feitelijke binding’, maar of dit verschil ook in al hun cijfermateriaal wordt volgehouden, is soms onduidelijk. Ik zal daarom af en toe, waar dit gepast lijkt, liever van ‘besteding’ dan van ‘binding’ spreken.

¹⁶⁰) De eerste twee percentages betroffen de hulp aan 35 van de voor Nederland belangrijke ontwikkelingslanden, zoals blijkt uit Haan et al. 1984 (tabel 7.2, p. 147). De percentages voor 1970 en ’71 (uit idem, tabel 7.3, p. 148) betroffen dezelfde landen plus Suriname en de Nederlandse Antillen (hoewel 9 landen uit deze groep in 1970 geen Nederlandse hulp ontvingen, en drie van hen ook in 1971 niets ontvingen). Omdat tabel 7.3, anders dan tabel 7.2, deze bindingscijfers ook per individueel ontvangend land geeft, is tevens te zien dat in 1970 vijf van de 28 landen een bindingsgraad hadden van > 80 procent, en in 1971 vier van de 34 landen (waarvan twee voor de tweede keer: India en Pakistan; Indonesië en Bangladesh zaten in 1970 nog net onder deze grens, maar in 1971 niet meer).

¹⁶¹) Zij het dat daarvoor ‘een aantal grove aannames’ nodig waren, zoals de onderzoekers zelf schrijven, waaronder een extrapolatie uit de gegevens voor 1972-’75 voor de jaren 1970 en ’71 (Haan et al. 1984, p. 149, inclusief noot 1).

¹⁶²) Deze EEG-cijfers komen uit tabel 7.4, in dezelfde bron (p. 149), maar de cijfers voor Nederland in deze tabel zijn door mij vervangen door die uit tabel 7.3, omdat zij daarmee identiek hadden moeten zijn.

den op de ‘formele’ binding – vaak aangeduid als de ‘officiële binding’ – en de bindingscijfers van De Haan c.s., die een redelijke benadering zijn van de ‘feitelijke’ of ‘werkelijke’ binding van de hulp;¹⁶³ deze laatste is doorgaans aanzienlijke hoger dan de formele binding omdat praktisch elke hulprelaties ook nog diverse soorten van informele binding kent – die overigens per land en per jaar kunnen variëren. De formele bindingspercentages die de DAC vanaf 1974 zou gaan publiceren zeiden dus weinig over de werkelijke hoogte van de gedwongen besteding van hulp gelden; schattingen van de omvang van de informele binding dateren echter allemaal van latere datum, en waren aanvankelijk ook verre van compleet.

Vier jaar eerder, in haar rapport van 1970, wijdde de DAC echter wel al een paragraaf aan de maatregelen die afzonderlijke donorlanden af en toe namen om voor sommige landen de ergste nadelen van de binding wat te verkleinen (DAC 1970, p. 54-56). Nederland deed daar ook aan mee, zoals we verderop zullen zien.

Over de wenselijke stappen in de richting van ontbinding van de hulp werden in de periode-Udink nieuwe internationale afspraken gemaakt, met name (na voorbereidende uitspraken in eerdere bijeenkomsten) op de ministerstop van de DAC in Tokio, september 1970. Daar spraken de 17 DAC-staten gezamenlijk uit, dat hun via multilaterale instellingen lopende bijdragen ‘should not be tied’, terwijl ‘a large majority’ van deze leden ‘also agreed that regular bilateral development loans should be untied.’¹⁶⁴ Deze afspraken werden weliswaar bevestigd in de volgende OESO-ministerraad van juni ’71, toen het ernaar uitzag dat de ‘meeste’ landen ‘by early 1972’ de stap zouden wagen, zo schreef de DAC-voorzitter Edwin Martin in zijn volgende jaaroverzicht (DAC 1971, p. 12). Medio ’71 was men zelfs al ongeveer klaar met de onderhandelingen over deze gedeeltelijk ontbindingsovereenkomst, en er waren ook al gedetailleerde richtlijnen voor de concurrentie om de ongebonden hulpfondsen, toen het tapijt werd weggetrokken onder alles dat

¹⁶³) Qua definitie is het verschil tussen ‘formele’ en ‘feitelijke’ binding gelegen in het feit dat er naast de in hulp-overeenkomsten vastgelegde bestedingsafspraken (de ‘formele binding’) ook nog talloos vele andere vormen van bestedingsregelingen en -gebruiken bestaan tussen bepaalde gevende en ontvangende landen, die veelal worden samengevat met de term ‘informele binding’; de aard van deze laatste regelingen is zeer heterogeen en hun effect zeer lastig te kwantificeren; vaak fungeren zij ook zonder dat er nauwkeurige afspraken over zijn gemaakt (zie onder andere Jepma 1991a, p. 20, die er enkele voorbeelden van geeft). Definitorisch is het dan zo, dat de som van de ‘formele’ en de ‘informele’ binding gelijk is aan de totale of ‘feitelijke’ binding van de hulp. Naast de door (formele en informele) binding bepaalde totale omvang van de *gedwongen* besteding in het donorland bestaan er echter ook nog vormen van *vrijwillige* besteding die het ontvangende land geheel uit eigen beweging in het donorland verricht. De vraag is natuurlijk in hoeverre de bij deze laatste besteding veronderstelde vrijwilligheid reëel is en niet als een quasivrijwillige besteding moet worden bestempeld – bij voorbeeld, als het ontvangende land gehoor geeft aan ‘stille wenken’ van het donorland, of wellicht ook uit welbegrepen eigenbelang zijn bestedingen wil plaatsen bij vanouds bekende of anderszins vertrouwde leveranciers uit het donorland? Een vraagteken plaatsend bij vooral deze laatste vorm van vrijwilligheid, die vaak door historisch gegroeide relaties wordt beïnvloed, zou men zulke quasivrijwillige bestedingen ook als een van de vele vormen van informele binding moeten opvatten. Afhankelijk van waar men de grens trekt zal het totaal van de bestedingen uit hulp gelden door het ontwikkelingsland in het donorland dus niet noodzakelijk gelijk zijn aan het totaal van de (per definitie: gedwongen) ‘feitelijke’ binding.

¹⁶⁴) Aldus DAC 1970, p. 15 (zonder vermelding van de landen die deel uitmaakten van de meerderheid die ook bereid was iets aan de bilaterale stromen te doen). Als dit een correcte weergave was van de toen ingenomen standpunten, dan was het BuZA-maandblad *Internationale Samenwerking* dus bepaald tē positief met zijn mededeling dat de 17 landen ‘in principe bereid’ waren ‘hun hulp te ontkoppelen’ (IS 1970, p. 221). Andere bronnen begrepen niet eens waarover dit besluit van de DAC-bijeenkomst ging. Zo bewerkte de *Nieuwe Rotterdamse Courant* van 16 september 1970 een verslag, overgenomen van *Le Monde*, waarin ‘untying’ werd vertaald met ‘losmaking’ en waarin op het ene moment werd verondersteld dat het om het opheffen van hulpvoorwaarden ging en op het andere om het verbreken van de laatste band tussen ex-koloniserende en gekoloniseerde landen (wél klokgelui, maar geen klepel!). Overigens kon uit dit artikel wel worden opgemaakt dat Frankrijk behoorde tot de minderheid die tegen ontbinding was en dat ‘men geloofde’ dat Canada, Engeland, Italië, en Australië blij waren met het Franse verzet!

bereikt was: in augustus 1971 beëindigde de Amerikaanse regering namelijk de gegarandeerde vaste goudwaarde van de dollar, waardoor de wisselkoersen van bijna alle andere valuta's hun vaste onderlinge verhouding moesten loslaten; de onzekerheid die hierdoor ontstond maakte verdere ontbindingsbesprekingen onmogelijk. Martin probeerde de moed erin te houden, door te wijzen op de mogelijkheid dat 'partiële ontbinding' (waardoor ontwikkelingslanden hulp gelden voortaan wel in andere ontwikkelingslanden zouden kunnen besteden) wel kon doorgaan, en dat het werk zou worden hervat zodra de huidige crisis voorbij zou zijn (idem). Maar dat zou nog vele jaren uitblijven.

In de periode vóór deze crisis had het maandblad IS van BuZa nog wel geschreven dat Nederland bereid was deel te nemen aan de 'algemene ontbinding' waartoe het 'al enige jaren lang bereid' was geweest (IS 1970, p. 222). Maar dat was een uitspraak die geen rekening had gehouden met de opvattingen van EZ, dat daar mordicus tegen was. Udink schreef in zijn volgende en laatste MvT voor 1971 dan ook voorzichtigheidshalve, dat 'eenzijdige ontbinding van de hulp [van Nederland alleen] vooralsnog niet verantwoord lijkt en ook geen wezenlijk effect voor de ontwikkelingslanden kan sorteren' (MinBuza 1970, p. 23).

Toch is er aanleiding om te denken dat Udink persoonlijk wel voor zo'n eenzijdige stap zou zijn geweest; en misschien behoefde die dan niet eens door Nederland alleen te worden gezet.¹⁶⁵ In zijn beide publicaties uit 1986 betoogde Udink namelijk nog altijd, dat Nederland in deze periode een 'goedkoopte-eiland' was; het zou dus waarschijnlijk niet alleen geen exportorders verliezen als andere landen niet wilden ontbinden, maar zelfs economisch voordeel hebben als andere wel meededen. Udink kon echter EZ er niet van overtuigen, zo schreef hij. Dat ministerie bleef de hulp zien als een subsidiepot voor exporteurs, die het niet zo maar wilde opgeven. En, hoewel Udink beweerde niet te hebben afgelaten daarover met EZ in de clinch te gaan, hij boekte daarmee slechts tijdelijk succes met een compromis in februari 1970, dat EZ in een later stadium echter toch weer aanvocht (Udink 1986a, p. 87, en 1986b, p. 95).¹⁶⁶

In de jaren dat er nog wel hoop was, waren er overigens ook bij BuZa nog wel problemen; niet iedereen in dat departement kon Udinks stelling over 'Nederland goedkoopte-eiland' in alle opzichten onderschrijven.¹⁶⁷ Het bevorderen van Nederlands commerciële desiderata, waarover het hier aangehaalde bureauhoofd het had, was niet alleen bij de gebonden hulp (en bij het daarna komende bestedingsoverleg) een leidraad, het bepaalde ook de reactie van deze ambtenaar op de in Den Haag veronderstelde voornemens om de binding af te schaffen. Na de voordelen daar-

¹⁶⁵) Het DAC-secretariaat had een jaar eerder nog ingeschat dat een aantal DAC-landen bereid zou zijn substantieel verder te gaan in de richting van ontbinding als andere lidstaten maar mee zouden doen. Er waren al diverse landen die wel wilden, en die daarmee ook al waren begonnen (waarop ik nog terugkom). Het DAC-secretariaat concludeerde dan ook, dat het maar weinig gemakkelijker zou zijn om tot de *partiële* in plaats van *algemene* ontbinding te komen, maar voor ontwikkelingslanden wel aanzienlijk minder voordelig (DAC 1970, p. 56).

¹⁶⁶) EZ-minister De Block leek in dit dossier overigens halsstarriger dan zijn opvolger Nelissen: de eerste schreef in december 1969 aan Udink 'dat thans geen verdere stappen op de weg van ontbinding gezet kunnen worden', maar met Nelisse bereikte Udink op 3 februari 1970, dus kort na diens aantreden, een compromis over 'stappen op weg naar ongebonden ontwikkelingshulp' dat enkele dagen later door de ministerraad werd aanvaard (Dierikx et al., red., 2005a, respectievelijk p. 422 en p. 448, inclusief noot 2 en de bijlage op deze pagina). Dit ING-boek publiceert echter ook uit de periode daarna nog diverse stukken die blijken geven van voortdurende bezwaren van EZ tegen Udinks pogingen in deze richting, tot en met de boze brief die deze op 19 november 1970, ruim twee maanden na het DAC-akkoord, van Nelissen kreeg over de opstelling van de Nederlandse delegatie bij deze DAC-top in Tokio (idem p.504-505).

¹⁶⁷) Het hoofd van het Bureau Zuid-Azië van de politieke afdeling van BuZa putte bijvoorbeeld in zijn (interne) memo van 14 januari 1970 uit zijn eerdere praktijkervaring als ambassadeeraad in Pakistan, toen hij opmerkte dat 'althans waar het kapitaalgoederen betreft, bij het wegvallen van de thans bestaande – overigens soepel gehanteerde – binding, de mogelijkheid Nederlandse commerciële desiderata in genoemde landen [India, Pakistan, Indonesië] te bevorderen aanzienlijk zal afnemen, zo niet zal verdwijnen.' Want, zo stelde hij op de volgende bladzijde, 'wij behoren niet tot de goedkoopste, agressiefste, en helaas niet steeds tot de modernste kapitaalgoederenleveranciers' (Dierikx et al., red., 2005a, p. 437-438).

van voor de ontvangende landen te hebben erkend: ‘de niet altijd even gemakkelijke onderhandelingen over de besteding in het donorland vallen weg en men kan sneller en wellicht ook goedkoper kopen’, vroeg hij zich echter af of en hoe het (tijdelijk) gunstige effect daarvan op de bilaterale relaties ‘dan door ons geëxploiteerd zal kunnen worden’. Want, zo vervolgde hij, ‘in mijn (toegegeven) utilitaire optiek ging het steeds om het verwerven van een positie van waaruit de verwerkelijking van Nederlandse wensen en belangen het best bevorderd kon worden. Hetzij in het commerciële vlak, hetzij op het internationale politieke terrein, waarbij ik denk aan lobbyen voor speciale VN-posities en kandidaturen’ (Dierikx et al., red., 2005a, p. 437).

Het woord ‘steeds’ in dit citaat bevestigt, dat het ‘exploiteren’ van voordelen en relaties in de ogen van deze ambtenaar normaal en gangbaar was, ook bij ontwikkelingshulp. Dat bleek ook uit zijn bezorgdheid over de stand van de voorbereidingen van het verwachte ontbindingsbeleid: ‘mijn generatie diplomaten is op deze vorm van altruïsme slecht voorbereid. Ons is altijd als afschrikwekkend voorbeeld van diplomatieke insuffisantie voorgehouden de Gezant die uitriep: “je ne parle pas fromage”.’ In tegendeel, ‘wij hebben actieve, imaginatieve en enthousiaste behartiging van de Nederlandse commerciële belangen in den vreemde als medebepalend criterium voor “goed” of “slecht” vertegenwoordiger leren voelen. Het is ons ingehamerd’ (idem p. 438).

De door de minister nagestreefde ontbinding zou volgens de steller van dit memo dan ook een ‘alle Menschen werden Brüder’-element toevoegen aan de toekomstige belangenbehartiging, waarvoor ‘enige voorlichting wellicht niet overbodig’ zou zijn (idem). De DG Politieke Zaken van BuZa reageerde met duidelijke sympathie op dit memo, zo bleek uit diens opmerkingen in de marge, vermeld in een voetnoot van de redacteurs van dit boek. En de nog hogere SG van het ministerie, die eveneens werd aangehaald, schreef in een aangehecht briefje, dat de kwestie was besproken met de minister, en dat DGIS of DFO de andere directies ‘nog een college over “ontbinding” [zouden] geven.’ Opmerkelijk, en tekenend voor de in deze rangen bestaande ideeën over de belangenbehartigingstaak van het ministerie, was de laatste zin van deze SG (tot voor kort ambassadeur in Jakarta): hij had DGIS ook gevraagd om, na aanvaarding van Udinks voorstel door de ministerraad, ‘een circulaire aan alle posten te richten waarna voor wat betreft ontwikkelingssamenwerking *Nederlandse belangen voortaan worden achtergesteld bij de belangen van de o.landen*’ (idem p. 438-439, noot 6; cursivering toegevoegd).

Een dergelijke circulaire is er, als op dit ING-boek mag worden afgegaan, nooit gekomen. Maar dat de Nederlandse belangen tot dan toe in elk geval niet altijd werden achtergesteld bij die van ontwikkelingslanden, mag uit dit citaat wel worden opgemaakt.

Het compromis dat Udink in de ministerraad van 6 februari 1970 wist te bereiken ging dan ook niet erg ver. De initiatieven die hij mocht nemen waren voornamelijk van corrigerende aard, ook al waren zij voorzien van de suggestieve titel: ‘stappen op weg naar ongebonden ontwikkelingshulp’ (titel van de bijlage bij de notulen van de ministerraad van 6 februari, opgenomen in Dierikx et al., red., 2005a, p. 448). De beoogde correctie hield in: opheffing van de binding tegenover in C&CG’s buiten Latijns-Amerika deelnemende donorlanden, voor zover die ook bereid waren dit tegenover Nederland te doen; en vrijheid voor de betrokken ontwikkelingslanden om de ontvangen hulp ook in andere ontwikkelingslanden van de regio te besteden, mits alle donorlanden van de betreffende C&CG hetzelfde toestonden.¹⁶⁸

¹⁶⁸) Dit waren de hoofdpunten van het compromis (in Dierikx et al., red., 2005a, p. 448). Twee additionele punten stelden dat de toe te passen ontbinding ‘niet door administratieve maatregelen ongedaan’ mocht worden gemaakt, en dat Nederland, als deze initiatieven geen weerklank zouden vinden, opnieuw zou bezien of en wat het ‘*alleen en zelfstandig*’ zou doen om ‘tot een zekere mate van ontbinding van de eigen hulpverlening te komen’ (met als nadrukkelijk genoemd voorbeeld de reeds bij het Speciale Fonds van de Aziatische Ontwikkelingsbank ingevoerde besteedbaarmaking van de Nederlandse hulp in ontwikkelingslanden van de ADB-regio – idem, cursivering toegevoegd). Dit laatste: ‘partiële ontbinding’ of ‘third country procurement’, werd ook in het DAC-rapport van december 1970 genoemd als voorbeeld van wat Nederland intussen reeds deed. Het daar eveneens genoemde toestaan van alternatieve besteding in derde landen tot 30 procent van de gebonden hulpcontracten ‘if

Heel veel stelde dit dus niet voor. Het waren wel stappen *in de richting van* ontbinding, maar als zodanig waren het ‘meer psychologische dan reële’ correcties.¹⁶⁹ Inderdaad moest worden afgewacht of zulke initiatieven enige praktische betekenis zouden krijgen voor de toekomstige bestedingsmogelijkheden van ontwikkelingslanden.¹⁷⁰ Maar daar stond wel tegenover, aldus nog eens het in noot 169 geciteerde memo, dat deze correcties waarschijnlijk wel ‘een zeer goede indruk ma-ken in de kring van de Aziatische landen en in Unctad-verband’, alsook bij de Tweede Kamer, waar Ruygers op 25 februari 1969 om een Nederlands initiatief tot ontbinding had gevraagd (Dierikx et al., red., 2005a, p. 339).

Wat Nederland in plaats van volledige ontbinding wel deed was niet helemaal niks. Maar een prikkel voor andere hulpgevers, wat toch ook de bedoeling was in de periode dat er nog hoop was, was het nauwelijks. Maar dit was meer te wijten aan falen van het kabinet als geheel, dan aan de inzet van Udink.¹⁷¹

De in het begin van deze sectie geciteerde percentages van de feitelijke besteding van de bilaterale hulp in Nederland in Udinks jaren bestonden, naast een ‘formeel’ element – waarover de DAC vanaf 1974 ging rapporteren –, ook uit een ‘informeel’ element, dat voor een groot deel wordt bepaald door het bestedingsbeleid van de donoroverheid, al waren die niet de enige die daarop invloed hadden.¹⁷² Het gaat dan met name om de vraag: wie beslist over wat er met de hulp gedaan wordt, en in het bijzonder *wat* ervoor mag worden gekocht in het buitenland en *wie* dat mag leveren. Voorheen werd in Nederland het bestedingsoverleg met de ontvangende regering gevoerd door EZ, maar Udink beweert in een van zijn latere publicaties dat hij in zijn MvT’s ‘geleidelijk aan de stelling ontwikkeld had dat de besteding *in beginsel* een zaak is van het ontvangende land (...). Als eenmaal (...) besloten was met [een bepaald] land in zee te gaan, dan was er sprake van een relatie met een soevereine natie’, zo stelde hij. Dan ook was het van ‘het allergrootste belang (...) het besef soevereiniteit en baas in eigen land krachtig te bevorderen’ (Udink 1986b, p. 95-96; cursivering toegevoegd).

Een voor de hand liggend standpunt misschien, althans voor BuZa, maar niet voor EZ. Daar stuitte Udink namelijk ‘op groot verzet’, wat ‘een lelijke zaak had kunnen worden’, zo schrijft hij. Dat werd het echter niet, want na ‘een paar bewogen uiteenzettingen met de heer De Block’ (dus vóór januari 1970, toen die opstapte) ‘zijn in feite alle *grote* hulpverleningsprogramma’s door ons vastgesteld’ (idem, p. 96; opnieuw cursivering toegevoegd).

Hier werd het principe van de nationale soevereiniteit dus opportuun in stelling gebracht (wat overigens niet strijdig hoeft te zijn met het recht van de donor zich ervan te vergewissen of de hulp wel overeenkomstig de bedoelingen wordt besteed – vandaar mijn cursivering van de woorden ‘in

the goods required cannot be provided from Dutch sources’ (DAC 1970, p. 54) was een wellicht nog recenter genomen stap, die een pietsie verder leek te gaan.

¹⁶⁹) Dit was de kwalificatie die de chef van DFO een klein jaar eerder gaf van enkele vergelijkbare amendementen die hij tegenover Financiën had kunnen bedingen in de regelingen voor het Speciale Fonds van de ADB, aldus zijn memo van 12 maart 1969 (in Dierikx et al., red., 2005a, p. 339).

¹⁷⁰) Het DAC-examen van Nederland in 1972 zou dan ook vaststellen dat in 1971 de ‘meeste bilaterale leningen gebonden bleven’ (IS 1972, p. 143).

¹⁷¹) Kuitenbrouwer doet hem dus beslist onrecht met zijn (niet nader gestaafde) bewering dat ‘de binding onder Udink nog verplichtender en uitgebreider werd, tot zo’n 90% van de bilaterale hulp’ (Kuitenbrouwer 1994, p. 144). Dat was een wilde slag in de lucht, die door geen enkele bron wordt bevestigd. Vreemd genoeg nemen Malcontent & Nekkers zijn bindingspercentages klakkeloos over, eveneens zonder zelf iets van Udinks beleid terzake op tafel te leggen – Malcontent & Nekkers 1999, p.25 en p.347, noot 51.

¹⁷²) Naast de donorregeringen die de feitelijke besteding van de hulp gelden bepalen, waren er ook de internationale hulpinstellingen die bij de multilaterale hulp een medebepalende rol spelen. Bovendien hadden ook de regeringen van de ontvangende landen een niet te verwaarlozen invloed op de bestedingen, zoals ook de exporterende en importerende bedrijven een bijzondere rol spelen: met name de MNO’s trachten hun belangen te bevorderen via de gevende of de ontvangende regeringen, en soms via beide tegelijk!

beginsel'). Maar was het conflict met EZ over het bestedingsoverleg hiermee inderdaad 'versmolten' en 'verdampt', zoals Udink op dezelfde pagina concludeert? En als dat waar was ten aanzien van het conflict, was daarmee dan ook EZ's beslissende stem in het bestedingsoverleg verdwenen? – wat toch minstens impliciet Udinks suggestie was... Pronk, die het OS-ministerschap twee jaar later overnam, verklaarde in hetzelfde boek tegenover Melkert, dat het bestedingsoverleg in zijn tijd 'een heet hangijzer' was in de relatie met EZ (Pronk 1986, p. 105). Dus dat was het toen *nog steeds!*¹⁷³ En had Udink het niet over het 'in feite vaststellen' van alle 'grote' programma's? Hoeveel van de bestedingen besloegen die? En tot hoever ging dit 'vaststellen' in feite? Ook dat niet alles per se in Nederland besteed hoefde te worden? Allemaal zaken waarover Udink in deze bron stilletjes zweeg!

Buiten de grote programma's vielen in elk geval de projecten in het kader van het handelspolitieke overleg. Die betroffen weliswaar geen grote bedragen, maar ze werden nog tot het einde van de periode-Udink uitgevoerd in landen 'aan te wijzen door de minister van EZ', zoals de MvT's voor 1970 en '71 aangaven (MinBuza respectievelijk 1969b, p. 60, en 1970, p.58). Als dat de afspraak was, zal er dus geen conflict over zijn geweest. Deze projecten kwamen echter wel geheel ten laste van het ontwikkelingsbudget, terwijl de landenkeuze van EZ ongetwijfeld in de eerste plaats, zo niet uitsluitend, geleid zal zijn geweest door het Nederlandse export- en investeringsbelang en niet het ontwikkelingsbelang (in dezelfde of andere landen).

Een ander voorbeeld betreffen de vele besprekingen en nota's gewijd aan de verlenging/vernieuwing van enkele Europese associatieovereenkomsten met Afrikaanse en andere gebieden, in het bijzonder aan de als 'teleurstellend' omschreven 'resultaten van het Ontwikkelingsfonds voor Nederland' (bedoeld werd het EOF). Deze kwalificatie stond in een intern BuZa memo van 13 mei 1968 (Dierikx et al., red., 2005a, p.192), maar de aandrang om in het nieuwe EOF speciale regelingen op te nemen die het Nederlandse aandeel in de bestedingen zouden vergroten kwam vooral van EZ – met bijna geen woord dat aandacht verried voor de ontwikkelingsresultaten van dat EOF! Uit de onderhandelingen, die in juni 1969 werden afgesloten (waarover meer in de volgende sectie), kwam weliswaar niet zoveel dat aan deze speciale wensen van EZ tegemoetkwam, maar de ijver waarmee vooral op deze punten werd gelet was er niet minder stuitend om.¹⁷⁴

Er waren dus ook andere accenten in Udinks periode, terwijl over Udinks respect voor de soevereiniteit van ontwikkelingslanden eveneens nog vragen resten. Er hoeft dan ook niet aan getwijfeld te worden dat deze minister z.p. achteraf de zaken af en toe mooier voorstelde dan zij in werkelijkheid waren. Waar echter zijn mogelijke overdrijvingen niet door tegenbewijs worden ontkracht, en dit ook niet in de volgende periode naar voren komt, mag voorshands worden uitgegaan van de globale waarheid van zijn beweringen – wat ook bevestigd wordt door de dalende tendens van de bestedingspercentages aangehaald uit De Haan c.s. in het begin van deze sectie.

Dit overwegend, heb ik de indruk dat Udink, ten minste tegen het einde van deze ministersperiode, de door hemzelf omschreven taak als 'wachter' voor het ontwikkelingsbelang (als geciteerd op p. 206 hierboven) inderdaad probeerde te vervullen: vermoedelijk had hij toen een redelijk tot belangrijk deel van de hulpbestedingen in zijn greep gekregen, en daarbij tevens de intentie gehad het ontwikkelingsbelang boven dat van Nederland te stellen – al zag hij de mogelijke conflicten daartussen misschien niet altijd scherp genoeg. Met deze slag om de arm, en met eni-

¹⁷³) Uiteraard tenzij Pronks voorganger, Boertien, het weer had laten terugkeren bij EZ: ook een mogelijkheid, en een opportune onderstreping van het risico van de aan Udink toegeschreven methode om verkregen invloed niet om te zetten in formele bevoegdheden. In hoofdstuk 5 zullen we zien of Boertien op dit punt blaam treft.

¹⁷⁴) Het derde ING- boek reproduceert nog vele andere interne en externe stukken van werkgevers, verschillende ministeries, en de ministerraad, die zich alle op een of andere wijze bezorgd tonen over het onevenredig lage aandeel van Nederlandse bedrijven in de EOF-bestedingen. Het meest eenzijdig was wel een nota van de BEB aan De Block van 23 september 1968, die met weinig overdrijving als 'druipend van inhaligheid' kan worden bestempeld (idem p. 263-265).

ge correctie voor de tegenwerking van andere ministers, beoordeel ik het bestedingsbeleid van het kabinet-De Jong als langzaam opschuivend van negatief (onder Cals/Bot) naar een pietsie positief.

Maar de klus van de wijziging van het bindings- en bestedingsbeleid was ten tijde van Udinks overdracht aan Boertien nog lang niet geklaard. DAC-voorzitter, Edwin Martin, had vóór dat het mis ging met zijn ontbindingsinitiatieven dan ook gelijk met zijn laatste zinnen in de al eerder genoemde paragraaf van de Review van 1970: ‘ontbinding zal alleen goed werken als alle lidstaten’ (van de DAC) en alle bij het beleid betrokken ministeries er hun best voor willen doen, en in het bijzonder ‘renounce all *informal* tying practices. Assistance must be untied “de facto” as well as “de jure”’ (DAC 1970, p. 57; cursivering toegevoegd). Het eerste, de feitelijke ontbinding, zou een grotere opgave worden dan het laatste.

Samenwerking met particuliere organisaties

De ‘samenwerking’ tussen overheid en particuliere organisaties in het kader van het Medefinancieringsprogramma (MFP), zo enthousiast begonnen in 1965, begon in de jaren van Udink sleet te vertonen. Maar dat lag niet zozeer aan de minister of zijn beleid als wel aan de structureel verschillende aard en positie van de twee partijen: DGIS-ambtenaren hadden de neiging om het doen en laten van de deelnemende medefinancieringsorganisaties (MFO’s) zoveel mogelijk te doen aansluiten bij het overheidsbeleid ter zake van ontwikkelingssamenwerking. En de MFO’s hadden behoefte om deze als onafhankelijkheidsbedreigend ervaren bemoeienis zoveel mogelijk te weerstaan, uiteraard met behoud van de op gang gekomen subsidiestroom. De particulieren konden hierbij nog steeds steunen op de Christelijke partijen in het parlement, die het MFP hadden mogelijk gemaakt.

Na een bespreking bij DGIS met CMC en ICCO (de bemiddelingsinstellingen van de katholieke en protestante indieners van subsidieaanvragen) in februari ’68 van nieuwe richtlijnen voor de indieningsprocedure, en op het eind van die maand een bijeenkomst waarvoor ook de Novib en de Stichting Landen in Ontwikkeling zouden worden uitgenodigd, volgde op 15 mei een ontmoeting van drie vertegenwoordigers met Udink.¹⁷⁵ Daar liet de minister weten voorlopig een globale verdeelsleutel te zullen hanteren voor de toewijzing van de gelden van 40-40-20 – een grosso modo in de praktijk gebleken verdeling, met het laagste percentage voor de overige indieners (waaronder ook de niet-Christelijke). En het begrotingstotaal dat hij in dit en de volgende drie jaar toezegde ging omhoog van f. 19,5 mln. naar f. 30 mln. in 1971 (Dierikx et al., red., 2005a, p. 195 en 200, wat door de inflatie uiteindelijk op f. 38 mln. zou uitkomen – MinBuza 1970, p. 53).

De verdeelsleutel leek aanvankelijk voor de katholieke en niet-kerkelijke richtingen aan de krappe kant, en te ruim voor de protestante (zoals DTH een week later rapporteerde – Dierikx et al., red., 2005a, p. 200); maar met soepele toepassing werd hij toch gehandhaafd als leidraad – wat volgens Van Dam, in een kritisch memo in januari 1970, een op de zuilen gerichte beoordelingswijze was die verlaging van goedkeuringsnormen in de hand werkte (idem p. 431). Voorts signaleerde dit hoofd beleidsvoorbereiding ook dat de in augustus ’69 door de MFO’s voorgestelde wijzigingen in de beoordelingscriteria en in de opzet van het MFP een ‘verdere verslapping’ van de werkwijze

¹⁷⁵) De Novib werd beoogd representant van de niet-confessionele ontwikkelingsorganisatie, terwijl de genoemde stichting LiO voor sommige dezelfde rol zou kunnen spelen tegenover de katholieke organisaties. De Novib werd echter pas in september ’68 uitgenodigd als zodanig aan het MFP-overleg deel te nemen. En bij de katholieken bleef de vertegenwoordiging nog tot 1969 in handen van het CMC, totdat dit samen met andere organisaties opging in Cebemo (Dierikx et al., red., 2003a, respectievelijk p.162, 261 en 765). De nieuwe richtlijnen voor de indiening van financieringsaanvragen hielden in dat CMC en ICCO voortaan werden verzocht een soort pre-selectie aan te brengen in de aanvragen uit hun sector (idem p. 161-162). Hetzelfde werd later ook gevraagd van Novib voor de overige aanvragen (idem p. 261-263).

impliceerden, die een ‘zich steeds verder verwijderen’ betekende van wat hij ‘moderne opvattingen van ontwikkelingssamenwerking’ noemde – een ‘verslechtering’ waarvan de MFO’s zich kennelijk heel goed bewust waren, daar zij volgens hem ‘zeer essentiële wijzigingen’ voorstelden ‘onder het mom van “redactionele verbeteringen”’ (idem p. 431-432). Het was al zo dat er, naast de door Udink aan het parlement toegezegde toename van de MFP-middelen hoger dan de stijging van het hulpplafond,¹⁷⁶ ook steeds meer middelen uit andere overheidsprogramma’s (zoals adviseurs uit het deskundigenprogramma, vrijwilligers uit de SNV, en voedselhulp) werden ingezet via het MFP. Van Dam meende dat de nieuwe voorstellen erop neerkwamen dat ‘voortaan ook de exploitatiekosten – dus ook lonen, salarissen, kosten van onderwijs, aanloopkosten etc. – voor medefinanciering in aanmerking komen, dat de instemmingsprocedure wordt vervaagd, en dat het passen van de projecten in de ontwikkelingsplannen als vereiste wordt losgelaten.’¹⁷⁷

Het vreemdste aan Van Dams commentaar was echter het tijdstip: 2 februari 1970 (idem p. 430), dat wil zeggen ruim drie maanden na de ontvangst van de MFO-voorstellen en de eerste bespreking daarover door de indieners met de minister en enkele van zijn ambtenaren op 26 augustus 1969.¹⁷⁸ Hoewel Van Dam daar ook aanwezig was (idem p. 396), is hem blijkbaar ontgaan dat de DTH-kritiek een groot gedeelte van zijn eigen opmerkingen overlapte en dat een deel daarvan intussen was achterhaald door een afwijzende reactie van Udink. Niet alles was daardoor echter gestuit. Het belangrijkste: de wens van de MFO’s om een permanent overlegorgaan te creëren waarin zij met de overheid konden communiceren over de gang van zaken in het MFP, werd door de minister zelfs verwelkomd als een uitdrukking van hun ‘gemeenschappelijke verantwoordelijkheid’ voor het programma. Ook over de samenstelling van wat kort daarna het *Gemeenschappelijk Overleg Medefinanciering* (GOM) zou gaan heten, werd men het reeds in augustus 1969 eens: drie directeurs van de MFO’s, drie bij het MFP betrokken DTH-functionarissen en een ambtelijk secretaris voor de verslaglegging (idem p. 397). Er zou een neutrale voorzitter worden benoemd onder wiens leiding frequent zou worden vergaderd over alle zaken van wederzijds belang en voor advies daarover aan de minister.¹⁷⁹ En de eerste bijeenkomst van dit GOM op 18 februari 1970, waar Udink alleen een openingstoespraak hield, was het forum waarvoor Van Dam zijn bovengenoemd commentaar kennelijk bedoeld had (maar toen was hij er niet bij, terwijl zijn kritiek er ook niet aan de orde kwam – idem p. 458-462).

De kwesties die in het eerdere overleg met Udink in augustus ’69 reeds op diens afwijzing waren gestuit werden door de MFO’s voorlopig onder de tafel gehouden in afwachting van betere tijden. Maar de zaken die nog niet waren beslist, of ‘waartegenover de minister in principe een welwillende houding heeft aangenomen,’ zoals een van hen het formuleerde (idem p. 462), werden in februari ’70 onmiddellijk geagendeerd voor behandeling in de volgende bijeenkomst van het GOM. Hun wens om meer kosten onder het MFP te mogen brengen werd op 22 april 1970 echter opnieuw niet gehonoreerd, zoals een redactionele voetnoot bij het verslag van 18 februari meldt (idem p. 462, noot 7).

¹⁷⁶) Uitgaande van alleen de bovengenoemde stijging van het begrotingsbedrag voor het MFP in 1968-’71 met 95 procent bleef de toename van het hulptotaal daar inderdaad iets bij achter (plus 84 procent).

¹⁷⁷) De voorbeelden van schijnbaar ‘redactionele’ wijzigingen die Van Dam bij dit laatste noemde waren de vervanging van ‘centrale overheid’ door ‘overheid’ en van ‘ontwikkelingsplannen’ door ‘ontwikkeling.’ Beide substituties lijken mij voor micro-georiënteerde ontwikkelingsprojecten echter eerder verbeteringen dan verslechteringen, en een zinvolle en modernere verruiming van de eenzijdig op macroprogramma’s gerichte staatsaanpak.

¹⁷⁸) De MFO-voorstellen – zelf spraken de indieners van ‘suggesties’ – waren gedateerd op 19-8-’69, waarna zij drie dagen later werden becommentarieerd door de chef van DTH (waar het MFP werd beheerd). De voorstellen en het DTH-commentaar (met een bijlage van een DTH-medewerker) zijn opgenomen in Dierikx et al., red., 2005a, (p. 389-393 en 393-396), gevolgd door een verslag van de bespreking op 26-8-’69 (p. 396-399).

¹⁷⁹) Die voorzitter werd de hoogleraar Ontwikkelingsprogrammering en Economie der Centraal Geleide Stelsels, Dr H.C. Bos, van de latere Erasmusuniversiteit Rotterdam.

Daarmee werd duidelijk dat de MFO's naast voortzetting van het GOM-overleg ook naar andere methoden moesten omzien. Politieke pressie, bijvoorbeeld, met name via bevriende fracties in het parlement. De christelijke MFO's konden bogen op warme relaties met hun politieke geestverwanten. Wat dit betreft doen Bos & Prince, chroniqueurs van de beginperiode van het particuliere ontwikkelingswerk, het voorkomen alsof alleen de katholieken zich van dit middel bedienden. Het CMC, dat zich in de loop van 1969 omvormde tot de Cebemo (die zijn betrokkenheid op het MFP in deze afkorting uitdrukte) zou zich in de jaren 1969-'73, zo schrijven zij, 'voornamelijk' hebben beziggehouden 'met het zekerstellen' van het MFP; en daarvoor 'een actieve lobby in de richting van (...) KVP-politici' hebben onderhouden (Bos & Prince 1991, p. 173). Het ICCO, waarvan Bos de eerste algemeen directeur was, heeft in dezelfde jaren echter niet zwijgend toegekeken.¹⁸⁰ En vanaf juli 1971, toen Boertien van de ARP de nieuwe OS-minister werd, vonden zij bij deze – gestimuleerd door de net afgetreden minister-president P.J.S. de Jong (die het voorzitterschap van Cebemo had overgenomen) – een williger oor voor hun wensen. Terwijl de Novib, die tussen 1966 en '71 oud-premier Cals als voorzitter had, via deze en anderen eveneens goed thuis was in Den Haag.

Voorts waren er in de periode-Udink twee particuliere organisaties die eveneens belangstelling hadden voor deelname in het MFP. *Hivos*, het in januari '68 opgerichte ontwikkelingsinstituut van het Humanistische Verbond, maakte op 4 oktober 1968 zijn opwachting bij BuZa met een paar opmerkelijke mededelingen: het wilde niet onder de coördinatie van Novib vallen, omdat die te veel onder invloed van kerkelijke organisaties stond, en het vond zichzelf een betere representant van het niet-kerkelijke volksdeel in Nederland. BuZa reageerde met een verwijzing naar de minister, als Hivos dat van belang vond, maar adviseerde dat het zijn eventuele aanvragen ook rechtstreeks kon indienen bij DTH. Voor een andere status zou het in elk geval nog niet over een voldoende opgebouwde organisatie beschikken, zo stelde het memo aan Udink (Dierikx et al., red, 2005a, p. 269-270).

De tweede kandidaat was het Overlegorgaan van de drie vakcentrales. Dat schreef in maart 1970 aan Udink dat de drie een speciale stichting in het leven wilden roepen, die zich zou bezighouden met het via de vakbeweging bewustmaken van het Nederlandse publiek van de Derde Wereldproblematiek, en met directe steunverlening aan vakbewegingen in die landen. Verwijzend naar een recente rondreis van hun drie voorzitters door de West, wilden de Centrales echter beginnen met projecthulp en technische bijstand aan de vakbeweging in Suriname en de Nederlandse Antillen. Minister Bakker (van V&W) die de Koninkrijkszaken behartigde, had een maand daarvoor in de Tweede Kamer 'sterke nadruk' gelegd op bijdragen aan 'een betere sociale infrastructuur' in beide rijksheden. Als de Nederlandse vakbeweging zich daarvoor inzet, zo citeerde het Overlegorgaan Bakker, dan zou de overheid dat zeker willen steunen met een vergoeding van apparaats- en personeelskosten van de op te richten *Stichting Ontwikkelingssamenwerking Vakbeweging* (SOSV), die in 1971 tot stand kwam. De drie vakcentrales zouden 'in de beginjaren tezamen jaarlijks f. 100 duizend verschaffen', aldus het schrijven (idem p. 464-465). Uit de kanttekeningen van DTH bij dit plan, bleek dat de vakcentrales intussen 'ook aan Indonesië en andere ontwikkelingslanden' dachten (idem p. 468). Het initiatief was stellig toe te juichen, zo vond DTH, maar gewezen werd ook op het in veel ontwikkelingslanden 'politiek gevoelige' karakter van buitenlandse steun aan scholing en sociale projecten van de vakbeweging. Anderzijds zouden van landen 'waar een autoritair bewind de vakbeweging aan banden legt' weinig aanvragen voor zulke activiteiten te verwachten zijn. Wel zou in die gevallen 'een ver-ruiming' nodig zijn van het MFP-criterium, dat de regering van het land 'een positieve wens tot een bepaalde ontwikke-

¹⁸⁰) In een telefoongesprek met hem op 30 oktober 2015 bevestigde Bos dat hij en Van Gennip (Cebemo) jarenlang intensief samenwerkten in deze lobby, waarbij Bos zich concentreerde op de PvdA en de ARP.

lingsactiviteit moet uitspreken;’ maar die verruiming leek ‘gerechtvaardigd’ en ‘in de geest van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking’ (idem p. 468- 469).

Tegen deze laatste aanbeveling sputterde een souschef van DTH wel eniszins, zo bleek in een van redactiewege toegevoegde voetnoot. Maar Udink schijnt er wel mee ingenomen te zijn geweest. Die verklaarde in een gesprek dat hij in oktober ’70 samen met Bakker en de drie vakcentrales had, zelfs ‘alleen maar verheugd te zijn’ met de voornemens van de laatste. ‘Hij stond als het ware “te trappelen” om’ zulke projecten mee te financieren, zo merkte de ING-redactie in dezelfde voetnoot bij dit DTH-memo op. En ook dat de overheid via het MFP in 1971 f. 50 duizend bijdroeg voor SOSV (idem p. 469, noot 10).

Udink droeg de officiële samenwerking tussen overheid en particuliere organisaties doorgaans een welwillend hart toe. Maar er waren ook uitzonderingen, met name als die laatste naar zijn indruk dreigden af te glijden naar radicaal-kritische standpunten tegenover zijn beleid. Kritiek op het beleid klonk steeds vaker op in deze periode, zoals reeds is geconstateerd in de laatste secties van paragraaf 4.1. In aanvulling hierop vermeld ik hier tot slot nog twee voorbeelden van Udinks soms nogal opgewonde meningen hierover.

In het kielzog van de teleurstelling over het verloop van de tweede conferentie van Unctad in februari-maart 1968 (waarover meer in de volgende paragraaf) werden een klein jaar later de eerste ‘*Wereldwinkels*’ opgericht in Nederland. Verbreding gevend aan wat in 1967 was begonnen met de *Rietsuikeractie* werd via het winkelmodel aandacht gevraagd voor de handelsproblemen van en andere ontwikkelingen in ontwikkelingslanden. Via de verkoop van producten uit de Derde Wereld, aangevuld met gratis informatiemateriaal, werd gemikt op kosmopolitieke bewustwording van de grote invloed van het productie-, handels- en ander beleid van de rijke landen op de ontwikkelingsmogelijkheden van arme mensen en landen. In 1970 waren er al ‘enige tientallen’ van zulke wereldwinkels, en in ’72 was het totaal gegroeid tot 180 (Beerends & Van Tongeren 1979, p. 160), overal in het land. Het waren bij uitstek plaatselijke initiatieven, maar wel gestimuleerd en gecoördineerd door een Landelijke Vereniging van Wereldwinkels, zodat het voor de hand lag dat zij ook aanklopten voor subsidie en andere steun bij de gemeenten van hun stad of dorp.

Dit laatste was aanleiding voor Udink om, blijkbaar slecht geïnformeerd over wat er precies gaande was, in de ministerraad van 12 februari 1971 aan de alarmbel te trekken. Verwijzend naar een Novib-initiatief, dat op verschillende plaatsen in het land leidde tot de oprichting van ‘zogenaamde “derde-wereldwinkels” (...) waarin men producten kan kopen uit ontwikkelingslanden,’ meldde hij de collega-ministers, dat ‘helaas organisaties als het Angola-comité zich van dit initiatief hebben meester gemaakt, met als gevolg dat in deze winkels de bekende revolutionaire propaganda wordt bedreven’ (Dierikx et al., red, 2005a, p. 526).¹⁸¹ Nadat Udink was vervolgd met de mededeling dat ‘enkele’ gemeenteraden hadden besloten deze (derde-)wereldwinkels subsidie toe te kennen en een ‘groter aantal’ andere (waaronder Rotterdam) een dergelijk besluit in voorbereiding had, verklaarde hij van oordeel te zijn ‘dat het niet tot de taak van de gemeenten’ behoorde ‘dergelijke activiteiten te subsidiëren.’ Als er al aanleiding zou zijn voor subsidieverlening, dan zou de net door hem geïnstalleerde NCO ‘het hiervoor aangewezen kanaal zijn’, zo vond de minister (idem).

De helft van de overige aanwezige ministers was het van harte eens met Udinks bezwaar, maar

¹⁸¹) In feite was Novib maar één van de organisaties die na Unctad-2 dit actiemodel ter hand had genomen, en bij haar heetten deze winkels aanvankelijk inderdaad ‘Derde-Wereldwinkels’; maar die naam verdween toen de Wereldwinkels meer aan bleken te slaan. En het Angola-comité maakte zich noch ‘meester’ van dit Novib-initiatief noch van de Wereldwinkelbeweging: het was slechts één van de vele organisaties en actiegroepen die doorgaans in goede verstandhouding opereerden naast deze winkels, en als dat uitkwam ook daarvan gebruik maakten als distributiepunt van voorlichtingsmateriaal.

hun redenen liepen uiteen: ‘ernstige moeilijkheden’ met buitenlandse regeringen als ‘dergelijke acties van overheidswege worden gesubsidieerd’ (Luns); ‘ontoelaatbaar dat met overheidsgeld de concurrentiepositie van bepaalde winkeliers wordt versterkt’ (Polak van Justitie); en los van de soort propaganda in deze winkels is ‘propaganda voor de derde wereld (...) een nationale en geen gemeentelijke taak’ (Bakker en Veringa, respectievelijk V&W en O&W). BiZa-minister Beernink (CHU), de eerstverantwoordelijke in deze zaak, zou laten bekijken of met deze besluiten ‘een gemeentelijk belang is gediend’ – en zo niet, dan zouden ze naar zijn mening moeten worden voorgedragen voor vernietiging. De ministerraad kon zich hiermee verenigen (idem).

Of het in deze periode al tot zulke veroordelingen kwam, heb ik niet kunnen achterhalen. Maar het zou nog jaren lang een kwestie blijven, want er kwamen tal van gemeentebesturen of -raden die in Derde-Wereldeducatie wél een gemeentelijk belang zagen.

Nog geagiteerder was Udinks reactie echter op een vraag van CRM-minister, mevrouw Klompé (KVP), in de ministerraad van 13 november 1970, die had ‘vernomen dat de regering van Kenia geen Nederlandse vrijwilligers meer wenst’ (idem p. 504). Udink begon met een verdedigende reactie: ‘veruit de meeste vrijwilligers zijn bijzonder toegewijd en verrichten uitstekend werk.’ Daarna, kennelijk aannemend dat het verhaal van Klompé waar was, wist hij blijkbaar ook wat er in Kenia aan de hand was, want hij liet zijn lof onmiddellijk volgen door: ‘maar (...) enkele elementen uit het vrijwilligerskorps menen hun eigen revolutionaire ideeën in de ontwikkelingslanden te moeten uitdragen.’ Hij vond het ‘begrijpelijk dat de regeringen van deze landen dit niet op prijs stellen,’ en kondigde meteen zijn ‘voornemen’ aan ‘nog in deze kabinetsperiode voorstellen te doen om het vrijwilligerskorps te vervangen door een jongeren-deskundigenkorps’ (idem). Daarop reageerde één minister, Lardinois (L&V, eveneens KVP), mogelijk wat verbouwereerd, met de vraag: ‘waarom het hele vrijwilligerskorps zou moeten worden opgeheven, alleen omdat een klein percentage van de vrijwilligers zich niet aan de regels weet te houden.’ Men kon toch ook, zo meende de landbouwminister, ‘bij het aannemen van vrijwilligers een betere selectie toepassen’ (idem)?

Udink antwoordde daarop alleen in het algemeen, ‘dat het vrijwilligerskorps moet worden versterkt, maar uitsluitend met deskundigen die op hun taak berekend zijn’ – alsof daarmee zijn probleem met de laakbare, politiek-ideologische gezindheid van sommige uitgezonden eveneens zou zijn opgelost...

Dit terzijde. Van Udinks voornemen ten aanzien van het SNV-programma kwam niets, zo meldt de ING-redactie nog in een voetnoot, daarbij tevens verwijzend naar ‘nieuw beleid’ voor het assistant-deskundigenprogramma, dat onder zijn opvolger Boertien zou worden ontwikkeld (idem p. 504, noot 1). En van bevestiging van Klompé’s informatie over Kenia’s beëindiging van de vrijwilligersbijstand uit Nederland heb ik geen spoor kunnen ontdekken. Het betreffende ING-boek noch MvT’s van Udink en Boertien vermelden er iets over, en een vrijwilliger die in deze jaren zelf in Kenia zat reageerde in een telefoongesprek waarin ik hem hiernaar vroeg, uiterst verbaasd en ontkennend.¹⁸²

4.3 De aanpak van internationale economische structuren: de rol van Nederland

Deze paragraaf behandelt dezelfde probleemstelling als die in paragraaf 3.3: het beleid dat de Nederlandse regering voerde ten aanzien van de betrekkingen tussen rijke en arme landen buiten de hulsfeer – welke opvattingen zij daarover had in de periode-Udink en of zij veranderingen nastreefde die de ontwikkelingskansen van arme mensen in ontwikkelingslanden verbeterden. Kortom: wat de overheid aan ‘*structurele* ontwikkelingssamenwerking’ deed, en wat dat opleverde.

¹⁸²) Telefoongesprek met Dr D. Bol op 28 oktober 2015.

Mijn belangrijkste leidraad hierbij zal wederom de VN-Conferentie voor Handel en Ontwikkeling (Unctad) zijn. Daarvan hebben we in het vorige hoofdstuk de voorbereidingen voor de tweede conferentie gevolgd, die in 1968 zou plaatsvinden in New Delhi, India. Kort na het aantreden van Udink werden echter in mei 1967 in het kader van de GATT de onderhandelingen van de Kennedy-ronde afgesloten, die alleen de goederenhandel en het handelsbeleid betroffen. De uitkomsten daarvan spraken de ontwikkelingslanden weinig aan, zodat die zich geroepen voelden in Unctad-2 met duidelijkere eisen op tafel te komen. Zij, dat wil zeggen: de ‘Groep van 77’ (G77, inmiddels uitgegroeid tot 86 leden), stelde daartoe in Algiers een klachtenlijst op, met scherp geformuleerde wensen en maatregelen waarover zij in New Delhi tot overeenstemming wilde komen met de ontwikkelde landen, in het bijzonder de OESO-groep.

In de volgende sectie zal ik deze gebeurtenissen samenvatten, en tevens laten zien hoe in Nederland en elders daarop werd gereageerd in de aanloop naar Unctad-2. Vervolgens zal ik, analoog aan het vorige hoofdstuk, een zevental secties wijden aan het gespecialiseerde internationale overleg op de afzonderlijke terreinen van de handel in agrarische en minerale grondstoffen en in industriegoederen, het scheepvaartverkeer, en de financiële en monetaire betrekkingen (inclusief de hulpstromen en de commerciële investeringen vanuit de ontwikkelde landen). Elk van deze secties begint met de uitspraken van het Algiershandvest van de G77 en het verloop van de besprekingen tijdens Unctad-2, en behandelt daarna de voornaamste gebeurtenissen en besluiten die plaatsvonden in de periode na deze conferentie tot en met het eind van de periode-Udink (medio 1971). Verder belicht ik in deze secties tevens zowel de Nederlandse standpunten in de verschillende stadia van dit overleg als het in of door Nederland gevoerde beleid op deze terreinen. Daarbij komen uiteraard ook de relaties met standpunten en beleid van en in de andere landen van de EEG weer aan de orde.

Ik rond deze paragraaf af met drie slotsecties: in de eerste daarvan bespreek ik enkele deel-terreinen van niet-economische aard, eerst enkele algemene, en daarna apart: de institutionele aspecten van het associatiestelsel van de EEG met een aantal (ex-)koloniën in de Derde Wereld en de inhoud van een toekomstig gemeenschappelijk ontwikkelingsbeleid van de EEG. En in de laatste twee secties volgt een discussie over de plaats van de Unctad als bijzondere institutie in het geheel de internationale samenwerking tussen de landen – met daarbij ook aandacht voor het beeld dat de ministers Udink en De Block hebben gegeven van het verloop van de tweede conferentie en de verbeteringen die huns inziens gewenst zijn in de werkwijze van deze instelling. Deze paragraaf wordt daarna afgerond met een korte bespiegeling over Unctads toekomst.

Genève, Algiers en New Delhi

De Kennedy-onderhandelingen hadden zich ruim drie jaar lang voortgesleept voordat, anderhalve maand vóór de formele ondertekening van de akkoorden op 30 juni 1967, de ‘package deal’ van GATT-DG Wyndham White werd aanvaard door de vier belangrijkste deelnemers aan deze zesde ronde van de GATT: EEG, USA, UK en Japan (Cutajar & Franks 1967, p. 149-150).

De betekenis van de daarmee vastgelegde onderhandelingsresultaten is niet eenvoudig te evalueren, maar globaal kwamen zij neer op een 50 procent of meer verlaging van de tarieven op importen van naar schatting US\$ 18 mrd., die werden verleend door 38 van de deelnemende landen, met daaronder 12 ontwikkelingslanden. Deze verlaging zou in vier jaar tijd worden doorgevoerd, te beginnen in 1968, maar eerdere doorvoering ten behoeve van exporterende ontwikkelingslanden zou nog worden gezien (idem p. 150 en 152). Dit laatste was echter maar een heel klein doekje voor het bloeden, want de tariefreducties op producten uit de grote industrielanden waren véél groter dan die uit ontwikkelingslanden. Dit was een gevolg van het feit dat het grootste deel van de onderhandelingen geconcentreerd was geweest op producten die voor de rijke in-

dustrielanden van belang waren; daarvoor waren dan ook grootste tariefreducties tot stand gekomen. Daarentegen was voor de ontwikkelingslanden, van wie minder tegenconcessies werden gevraagd, juist dáárdor minder winst geboekt; waar overigens nog bijkwam dat er onder druk van de moeizame slotonderhandelingen ook geen tijd meer was geweest om speciaal naar hun handelsproblemen te kijken (Vingerhoets 1969a, p. 73).

Na afloop was de verwachting dan ook dat de handel tussen de industrielanden onderling het meest zou profiteren van de overeengekomen liberalisering, en dat het aandeel van de ontwikkelingslanden in het totaal van de wereldhandel nog verder zou teruglopen (idem p. 67). Dit laatste ondanks het feit dat er wel enkele tegemoetkomingen waren te noteren die voor ontwikkelingslanden nuttig waren (zoals tariefverlagingen op de helft van de producten die zij in het begin hadden aangemerkt als van speciaal belang voor hun export – Cutajar & Franks 1967, p. 151-152). Maar die wogen niet op tegen hun (relatieve) verlies aan afzetmogelijkheden op de rijke markten en de handhaving van bestaande niet-tarifaire barrières tegen hun producten.

Eens te meer realiseerden de 27 ontwikkelingslanden die hadden deelgenomen aan deze Kennedy-ronde – zijnde de helft van het totale aantal deelnemers! (idem p. 150) – zich dus, dat de GATT nog lang niet de plaats was waar hun handelsbelangen in goede handen waren.¹⁸³

Of dit onevenwichtige resultaat ook werd opgemerkt door de Nederlandse betrokkenen bij deze handel is twijfelachtig, nog daargelaten dat de gemiddelde krantelezer er niet door werd opgeschud. De ontwikkelingslanden lieten het er echter niet bij zitten. Na drie voorbereidende regionale conferenties in Algiers, Bangkok en Tequendama, hield de G77 van 10-25 oktober 1967 een onderling beraad in Algiers. Dit kwam aan het slot uit met wat werd omschreven als het '*Handvest van Algiers*', waarin de ontwikkelingslanden hun gemeenschappelijke stellingname formuleerden ten behoeve van Unctad-2. Na een beschrijving van enkele actuele ontwikkelingen in de wereld, waarin de globale verslechtering in de positie van de arme landen ten opzichte van de rijke landen scherp naar voren kwam, vatten de opstellers in dertien punten de niet uitgevoerde aanbevelingen van Unctad-1 samen. Daarna volgde hun lijst van onderwerpen en maatregelen waarover naar hun mening tijdens Unctad-2 overeenstemming zou moeten worden bereikt, op elk van de zeven hoofdterreinen die daar aan de orde zouden komen.¹⁸⁴

Terwijl in Nederland de publieke belangstelling voor Unctad langzaam op gang kwam in de tweede helft van 1967, was dit in België nog nauwelijks het geval.¹⁸⁵ Studenten van Nesbic en zijn

¹⁸³) Het in 1965 aangenomen nieuwe deel IV van het GATT-verdrag, dat bij uitstrek voor ontwikkelingslanden was toegevoegd had hen dus niet adequaat geholpen. Bovendien hadden de ministers van de GATT bij het begin van de Kennedy-ronde in mei 1964 nadrukkelijk toegezegd, dat ditmaal, anders dan bij de vijf eerdere onderhandelingsronden, het verbeteren van de handelsmogelijkheden van ontwikkelingslanden een van de officiële doelstellingen van deze ronde zou zijn (Cutajar & Franks 1967, p. 144, en Vingerhoets 1969a, p. 54).

¹⁸⁴) Tijdens de conferentie van de G77 in Algiers was de eensgezindheid van de deelnemende landen in het begin nog wel eens zoek. Aangevuurd door radicalere landen, zoals gastheer Algerije, vonden gedurende de eerste week politieke gevechten en boycots plaats van sommige betwiste vertegenwoordigingen van landen (met name Zuid-Korea en Zuid-Vietnam). Van meer economische aard waren daarentegen de tegenstellingen tussen de Afrikaanse landen die waren geassocieerd met de EEG tegenover andere die dat niet waren: de tariefvoordelen die de eerste genoten op de EEG-markt zouden adequaat gecompenseerd moeten (kunnen) worden alvorens zij konden instemmen met uitholling daarvan door algemene tariefpreferenties. Ook verweten woordvoerders van minder ontwikkelde ontwikkelingslanden de meer ontwikkelde landen van de groep, dat zij de speciale problemen van de eerste met minder welwillendheid benaderden dan (sommige) rijke landen. Uiteindelijk werden alle tegenstellingen echter overbrugd, of voorlopig terzijde gelegd, ten behoeve van het gezamenlijke actieprogramma dat men aan de OESO-landen en het Oostblok wilde voorleggen (voor meer details, zie Coppens 1968a, p.2-7).

¹⁸⁵) Er was bij de zuiderburen in wetenschappelijke kring wel een brede en diepgaande belangstelling voor de problemen van ontwikkelingslanden en daaraan gerelateerd de vraag wat de ontwikkelingshulp zou kunnen betekenen voor de mogelijke aanpak daarvan – zoals wordt geïllustreerd door de vele bijdragen van Belgische auteurs aan de driedelige publicatie van het (achtste) Vlaams Wetenschappelijk Economisch Congres, in Gent op

Belgische zusterorganisatie UCOD sloegen daarom de handen ineen met de organisatie van een driedaagse studiebijeenkomst (27-29 oktober 1967), die tevens politieke bedoelingen had. In samenwerking met zeven andere particuliere instituties en organisaties in Nederland werd deze bijeenkomst, gewijd aan wat toen nog de 'wereldhandelsconferentie' werd genoemd, gehouden in schouwburg De Doelen te Rotterdam. Naast een educatief gedeelte, waaraan zo'n 300 jonge-ren uit beide landen deelnam, vond op zaterdagmiddag een publieke discussie plaats met profes-sor Tinbergen en de Hongaarse publicist en voorlichter van Unctad, Tibor Mende; bijna duizend belangstellenden kwamen daarop af. Opmerkelijk was verder ook de slotdiscussie op zondagmiddag: de deelnemers toetsten daar hun in de voorgaande dagen opgedane indrukken aan de meningen van zes forumleden uit Belgische en Nederlandse kringen van bedrijfsleven, vakbewe-ging, overheid en wetenschap – waaronder ook de toekomstige ambtelijke delegatieleiders van de twee landen. De overheersende indruk die overbleef was, dat beleidsmakers en geëngageerde jongeren elkaar op geen enkel punt hadden kunnen vinden (zie voor impressies en een nabes-chouwing de januari en februari-afleveringen van het Nesbic Bulletin in 1968, p. 20-21 en 49-52).

Er volgden in dit najaar nog andere publicaties en voorlichtingsactiviteiten die de aandacht eveneens op Unctad-2 richtten, maar ik herhaal slechts de reeds in hoofdstuk 2 genoemde afle-vering van het Novib-blad 'Onze Wereld' van november 1967, waarin ook H. van Randwijks be-faamde 'twee-redevoeringen'-pastiche uit 1964 opnieuw werd afgedrukt. Tegen die tijd werd ook duidelijk dat de Nederlandse media geen bijzondere plannen hadden voor eigen berichtge-ving over het verloop van de conferentie, in aanvulling op die van de in India aanwezige inter-nationale nieuwsmedia. Om die reden besloot de Novib om drie eigen verslaggevers naar New Delhi te sturen, die moesten proberen deze leemte te vullen. Die zorgden twee maanden lang voor (bijna) dagelijkse rapportages, analyses en commentaren; en die publicaties groeiden na enkele weken uit tot een steeds vaker geciteerde bron van achtergrondinformatie en opiniëring voor de media in Nederland.¹⁸⁶

Wat de officiële voorbereiding in Nederland betreft, schreven de ministers De Block en Udink in december 1967 een gezamenlijke brief aan de Tweede Kamer over wat er tijdens de op 1 februari 1968 te beginnen tweede conferentie van Unctad te verwachten was.¹⁸⁷ In deze brief stelden beide

19 en 20 mei 1967, over 'de ontwikkelingshulp'(1967). Over dit onderwerp zijn deze drie delen in omvang (bij elkaar ruim 1.250 bladzijden) en graad van uitputtendheid nimmer overtroffen in het Nederlandse taalgebied. Maar het internationale handelsoverleg en de belangen van ontwikkelingslanden daarbij en bij de hulp werden er zo goed als volledig in genegeerd – wat wellicht indicatief was voor de toen nog relatief geringe belangstelling voor deze onderwerpen in België.

¹⁸⁶) Zij vulden 24 afleveringen van het 'Informatie-bulletin Unctad-2', dat de Novib tijdens de conferentie gratis onder haar contribuanten en andere geïnteresseerden in Nederland verspreidde. En dat prikkelde veel vraag naar meer (waaronder een televisiedocumentaire, vele artikelen, spreekbeurten en discussiebijeenkomsten na afloop, en een eindverslag, waarin zaken werden belicht waaraan het officiële delegatieverslag en de nabeschouwing van de ministers De Block en Udink, geen aandacht schonken – zie onder andere Coppens & Scherpenzeel 1968; MinEZ 1968; en MinEZBuza 1968).

¹⁸⁷) Deze brief, die door de Kamer werd geagendeerd voor behandeling bij de begroting van EZ, is ongedateerd verschenen (MinEZBuza 1967) – wellicht omdat de behandelingsdatum niet tijdig bekend was. De bespreking van de brief vond plaats op 20 en 21 december 1967, maar leverde niets meldenswaardigs op (Tweede Kamer 1967d, p. 857-881 en 894-905). Wel belangrijk waren daarentegen twee ambtelijke memoranda van meer alge-mene aard: d.d. 6 april 1967 van DIO aan Udink, waarin werd betoogd dat de 'primaire verantwoordelijkheid' voor het Unctad-beleid niet bij EZ, maar bij BuZa-DGIS 'dient te liggen'; het eindigde met aanbevelingen ter verbetering van de interdepartementale procedure ten behoeve van Unctad-2 (Dierikx et al., red, 2005a, p. 1-4; onduidelijk is of Udink iets deed met deze aanbevelingen). Het tweede memo, van 29 november 1967, citeerde enkele standpunten uit Udinks rede voor Commissie II van de AV-VN, op 20 oktober 1967, die van belang waren voor Unctad-2; en het vervolgde met Tibor Mende's voordracht in Rotterdam, waaruit enkele prioriteiten voor de onderhandelingen in New Delhi werden gedestilleerd (idem p. 107-110). Andere meer specifieke teksten in dit derde ING-boek komen, voor zover van belang, aan de orde in de secties hierna.

bewindslieden dat uit de recente zittingen van de TDB kon worden afgeleid, dat het deze keer meer om de vraag zou gaan op welke terreinen concrete actie mogelijk zou zijn. Met dat voor ogen, zou Unctad echter ook moeten zien bij te dragen aan de totstandkoming van de Internationale Ontwikkelingsstrategie voor de jaren zeventig, wat ook Unctads SG Prebisch reeds herhaaldelijk had bepleit. Het Handvest van Algiers, dat de wens tot constructieve samenwerking met de ontwikkelde landen had benadrukt, zou voor de Nederlandse regering eveneens een bepalend uitgangspunt zijn. Gegeven de instemming daarmee van de gezamenlijke OESO-ministers op 1 december 1967 zou Nederland, zo betoogden de twee ministers, in staat zijn om, samen met andere Westelijke landen die een positieve benadering voorstaan, op de tweede conferentie een ‘actieve rol’ te gaan spelen. De leidraad daarbij zouden negen ‘kernpunten voor de discussies’ zijn die, samen met een drietal door de ontwikkelingslanden voorgestelde doelstellingen, waren geïdentificeerd tijdens de laatste TDB-bijeenkomst (MinEZBuza 1967, p. 1-2).¹⁸⁸

Deze brief bevatte nog meer voorbeelden van de kennelijk beoogde constructieve rol die de Nederlandse delegatie tijdens Unctad-2 wilde spelen. Meer gedetailleerd en vertaald in concretere termen werd dit alles neergelegd in de conceptdelegatie-instructie die beide ministers op 22 januari 1968 aan minister-president De Jong voorlegden.¹⁸⁹

Afgaande op de genoemde teksten zagen deze Nederlandse standpunten er redelijk welwillend en veelbelovend uit voor de ontwikkelingslanden.¹⁹⁰ Althans, als het aan Nederland lag, zo zou men ze kunnen samenvatten, zou de tweede Unctad – heel anders dan de eerste in 1964 – met veel meer overeenstemming tussen de landengroepen eindigen, op hoofdlijnen zowel als de daarna uit te voeren beleidsmaatregelen. Echter, niet verrassend: het resultaat van Unctad-2 lag *niet alleen* aan Nederland. En, teleurstellender, buiten het terrein waarop Nederland wél over beleidsautonomie beschikte, verschool het zich zonder merkbaar protest veelal achter de onwillige houding van andere rijke landen.¹⁹¹

Let wel, dit laatste klinkt negatiever dan bedoeld. Bijna alles van de structurele ontwikkelingssamenwerking vereist namelijk de medewerking van andere rijke landen. Als Nederland daar goeie ideeën voor heeft, dan moet het dus die medewerking zien te verkrijgen. Maar grote en machtige landen zijn daartoe veelal het minst bereid, eenvoudig omdat zij het meest profiteren van de bestaande verhoudingen. Als Nederland daarin veranderingen wenst die gunstig zijn voor ontwikkelingslanden, moet het zich dus niet alleen constructief opstellen, maar ook initiatieven durven nemen die de grote landen minder goed uitkomen. Voor kleine landen is het uit de pas lopen met de grote landen echter sowieso iets dat zij liever vermijden; eigenlijk gaan zij daar alleen toe over als hun eigen belangen in het geding zijn. Ten tijde van de tweede Unctad was er dus iets meer nodig dan dit laatste: iets dat weliswaar niet per se strijdig hoefde te zijn met het eigenbelang, maar dat dit wel kon overstijgen. Opkomen voor de belangen van ontwikkelingslanden was zo iets.

¹⁸⁸) De genoemde kernpunten voor de discussie tijdens Unctad-2 komen, grosso modo, terug in de hierna volgende uiteenzettingen op de verschillende terreinen van het internationale overleg voor, tijdens en na de tweede Unctad. En de door de ontwikkelingslanden geopperde drie doelstellingen van deze conferentie waren: evaluatie (van de stand van zaken), het nastreven van concrete resultaten op bepaalde gebieden, en vaststelling van de onderwerpen die nog verdere studie behoeven (MinEZBuza 1967, p.2).

¹⁸⁹) De conceptinstructie van de koninkrijksdelegatie is, wat de essentialia betreft, opgenomen in Dierikx et al., red., 2005a, p. 133-153. Na bespreking in de IRHP werd deze op 26 januari 1968 goedgekeurd door de rijksminister-raad (er was één protest, dat Udink daar aantekende tegen een op het laatste moment toegevoegde passage – ibidem p. 141-142, noot 29 –, maar dat zal ik eveneens verderop behandelen).

¹⁹⁰) Even terzijde: als deze inhoud mede aan de inbreng van Udink en zijn ambtenaren was toe te schrijven, dan verdient dit zeker lof. Zij kregen alleen niet altijd hun zin (zoals in de vorige voetnoot bleek). Vermoedelijk heeft Udink dus wél gehandeld na de twee in voetnoot 187 genoemde memoranda.

¹⁹¹) De enige (hoofd)terreinen waarop Nederland wél autonoom kon handelen waren de zeescheepvaart en de omvang en de kwaliteit van de ontwikkelingshulp. Of die beleidsruimte werd gebruikt ten behoeve van ontwikkelingslanden, zal ik in de betreffende secties nagaan. Op Nederlands rol in het Unctad-overleg in het algemeen zal ik daarna nog terugkomen in de laatste sectie van deze paragraaf.

Maar halverwege de jaren zestig waren de meeste rijke landen daarop niet echt ingesteld.¹⁹² In ruimere zin opgevat hebben meer ontwikkelde landen wel een positief belang bij uitbreiding van de internationale handel en ordening van de markten mede ten gunste van arme landen; maar op korte termijn overheersen uiteenlopende visies en onderlinge tegenstellingen vaak ieders belangen op langere termijn (zoals ook bij het slot van de Kennedy-ronde weer pijnlijk bleek).

Kunnen kleinere landen daaraan iets veranderen? En, zouden zij dat ook *willen* doen, bij voorbeeld omdat zij meer dan grote landen vaak ook iets te winnen hebben bij zich wijzigende verhoudingen? Behalve vertrouwen in dit laatste, zouden zij dan ook de vooruitstrevendheid bezitten om als bemiddelaars op te treden tussen de arme en de rijke landen? En dan ook de bereidheid hebben om daarvoor risico's te nemen? Letterlijk, zou dat moeten blijken uit *atypisch* gedrag, en een houding in internationale fora die het eigen belang niet tot elke prijs voorop zet. Die houding en de maatregelen die zij voorstaan zouden dan het voorbeeld (kunnen) zijn dat aan de grote landen wordt voorgehouden, de ideeën waarmee deze laatste als het ware op weg worden geholpen hun houding eveneens te wijzigen. Hoeveel eigenwijsheid en lef waren daarvoor nodig, maar ook hoeveel onbescheidenheid, tact en vasthoudendheid, teneinde de in de delegatie-instructie herkenbare *constructieve rol* tijdens Unctad 2 echt en serieus op te pakken?

Die vraag was in 1967 bij EZ en Financiën nog nauwelijks opgekomen, laat staan beantwoord. En bij BuZa? Daar was wel het verlaten van de nog kort daarvoor 'erin gehamerde', puur commerciële belangenbehartiging als leidraad in de opleiding van ambtenaren tenminste al opgeworpen als vraag van een nog wel wat twijfelende ambtenaar.¹⁹³ Wat zou dit betekenen voor de andere leden van de delegatie? Deze vraag zal ik in de komende secties verder proberen te beantwoorden, met een slotbeschouwing over Unctad en Nederland in de voorlaatste sectie van deze paragraaf waarin ik nader op deze kwestie terugkom.

Grondstoffen: de ondraaglijke leegte van aanbevelingen

De grondstoffensectie in het vorige hoofdstuk zal hebben duidelijk gemaakt dat de complexiteit van de beleidsvraagstukken op dit terrein enorm is, en varieert per grondstof. Hoewel het merendeel van ontwikkelingslanden in hoge mate afhankelijk was van de productie en export van primaire goederen van agrarische en minerale herkomst, waren zij bij de meeste van deze goederen niet de enige leveranciers, en vaak ook niet de grootste of meest bepalende partij in de betreffende markten. Gegeven die afhankelijkheid, die bij zeer veel arme landen ook nog betekende dat hun exportinkomsten werden bepaald door de opbrengst van slechts één of enkele goederen, bracht de karakteristieke wisselvalligheid van de internationale prijzen op deze markten dus grote problemen met zich mee voor de betrokken landen. Diversificatie gericht op het verminderen van deze eenzijdige afhankelijkheid, was echter niet eenvoudig: sommige ontwikkelingslanden hadden weinig of geen alternatieven, gegeven de lage productiviteit van hun landbouw of het ontbreken van meer lucratieve mijnbouw mogelijkheden; en de structureel betere diversificatie in verticale richting – industrialisatie dus, met om te beginnen de verwerking van eigen landbouw- en mijnbouwgoederen – levert alleen op de langere termijn resultaten op. Voor beide soort diversificatie zijn bovendien investeringen nodig die armlastige, en regelmatig met tegenslagen kampende,

¹⁹²⁾ Zie bijvoorbeeld hoe moeizaam de landen van de GATT tussen 1957 en 1965 kwamen tot de aanname van het nieuwe deel IV van hun Algemene Overeenkomst, dat speciaal voor ontwikkelingslanden was bedoeld (onder andere Vingerhoets 1969a, p. 48-52).

¹⁹³⁾ Zie de weerstanden van vooral EZ tegen het 'ontbindings'-idee bij de Nederlandse hulp, zoals besproken in de desbetreffende sectie van voorgaande subparagraaf, en ten aanzien van BuZa de in dezelfde sectie geciteerde vragen van het Bureauhoofd Zuid-Azië en de bijval die deze kreeg van twee functionarissen van hogere rang (zie voetnoot 166 en de pagina's 262-263).

grondstoffenlanden nauwelijks zelf kunnen bekostigen. Daarenboven worden hun exportmogelijkheden ook nog geschaad door de technologische ontwikkeling in rijke landen, die zowel de opkomst van synthetische substituten bevordert als de aankoop van natuurproducten uit ontwikkelingslanden vermindert. Veel van die rijke landen beschermen echter ook hun eigen landbouw met kunstmatig hoge prijzen en invoerbelemmingen: die verhinderen niet alleen de import van lager geprijsde goederen uit ontwikkelingslanden, maar lozen ook hun gesubsidieerde overschotten naar de wereldmarkt waar zij prijsbederf veroorzaken voor ontwikkelingslanden. Het Gemeenschappelijke Landbouwbeleid (GLB) van de EEG was daarvoor ziende blind.

In de grondstoffensector bepleitte het Handvest van Algiers enerzijds maatregelen op handelsgebied die de prijzen en exportopbrengsten van de ontwikkelingslanden konden stabiliseren, en zo mogelijk verhogen, en die tevens hun exportmogelijkheden zouden vergroten. Voor dit laatste zouden de bestaande invoerbelemmingen in de rijke landen moeten worden teruggedraaid (inclusief de tariefverlagingen van Kennedy-ronde versneld moeten worden toegepast voor ontwikkelingslanden), en de gesubsidieerde landbouwproductie in dezelfde landen worden afgeremd. Anderzijds riep dit Handvest ook op tot het scheppen van financiële instrumenten ter compensatie van terugvallende exportopbrengsten van ontwikkelingslanden. Diversificatieprogramma's zouden onderdeel moeten worden van grondstoffenovereenkomsten, mede te financieren door de ontwikkelde consumptielanden. En deze laatste zouden tevens moeten bijdragen aan de financiering van buffervoorraden, ter versterking van de stabilisatietaak van zulke overeenkomsten.¹⁹⁴

In de grondstoffencommissie van Unctad-2 werd een lawine aan ontwerp-resoluties ingediend: 22 in totaal. Opmerkelijk genoeg kwam de helft hiervan uit de B-groep, die zich kennelijk goed had voorbereid.¹⁹⁵ Daarop kwamen in de loop van de (besloten) besprekingen dertig amendementen binnen, waarover in de contactgroep van de commissie ten slotte slechts in één geval een akkoord kon worden bereikt. Dat en de overigen ontwerp-teksten gingen op 23 maart naar de centrale contactgroep van de conferentie, en die rapporteerde twee dagen later dat er over vijf van de ontwerp-resoluties alsnog overeenstemming was bereikt, die daags daarna met unanimititeit werden vastgesteld door de plenaire van de conferentie. De overige elf ontwerp-teksten, waarover in de meeste gevallen zelfs geen deelakkoord bereikbaar was gebleken, werden ten slotte voor verdere behandeling doorverwezen naar de TDB. Ik beperk mij hier tot een globale samenvatting van alleen de aanvaarde resoluties.

Drie van deze resoluties betroffen de handel in grondstoffen, waarvan de eerste een actieprogramma omvatte dat maatregelen en studies aanbeval voor afzonderlijke goederen (zes plus een groep van tien overige grondstoffen). Bij de genoemde zes goederen waren er echter maar twee waarvoor internationale besluitvorming echt nabij leek: voor *suiker* was op 17 april 1968 een conferentie begonnen waarvan gehoopt werd dat die tegen nieuwjaar een (hernieuwde) internationale overeenkomst zou opleveren. En voor *cacao* werd een spoedige vervolgbijeenkomst tegemoet gezien, zodat werd uitgesproken dat die niet later dan mei-juni aanstaande moest beginnen. Stelde dit al niet veel voor, nog lager waren de vooruitzichten voor de overige vier (groepen van) goederen: *oliezaden, oliën en vetten; natuurrubber; harde vezels; en jute*: met uitzondering van de laatste konden voor de eerste drie alleen nog maar studies worden aanbevolen, of de voortzetting daarvan bepleit (bij natuurrubber moest ook de concurrentie van synthetica in de gaten

¹⁹⁴) De voorgaande samenvatting en selectie van punten is gebaseerd op de tekst van het *Handvest van Algiers*, opgenomen in het Nederlandse delegatieverslag van Unctad-2 (MinEZ 1968, bijlage 63, p. 230-245).

¹⁹⁵) Van de overige elf kwamen er zeven uit de G77, en vier uit de D-groep (socialistische landen in Midden en Oost Europa en Azië). Deze en de navolgende tellingen komen uit mijn bijdrage aan Coppens & Scherpenzeel 1968, p. 15.

worden gehouden). Voor jute bestond echter wel al een informeel arrangement; dat zou, naast een versterkte voortzetting, moeten worden uitgebreid met een buffervoorraadmechanisme, waarvoor de bestaande Studiegroep de mogelijkheid zou moeten onderzoeken.

Het actieprogramma van deze resolutie werd afgesloten met een opsomming van tien andere grondstoffen, met in vier gevallen al bestaande studiegroepen of ad-hocbijeenkomsten; de SG van Unctad werd verzocht de gang van zaken bij deze goederen attent te volgen, waar nuttig details te onderzoeken en daarover regelmatig te rapporteren aan de vaste grondstoffencommissie en de TDB.¹⁹⁶

De overige vier van de aanvaarde resoluties in de grondstoffensector waren veel korter, omdat zij beperkte onderwerpen betroffen. Die over een algemene overeenkomst voor grondstoffen vroeg alleen op commentaren op een secretariaatsrapport met ideeën daarover. Hetzelfde verzoek betrof ook de nog lopende onderzoeken van de Wereldbank en het IMF naar financieringsmogelijkheden van verschillende steunmaatregelen in deze sector: die zouden na gereedkoming aan Unctad moeten worden voorgelegd. De derde resolutie probeerde alleen te bevorderen dat alle landen en bestaande instellingen zouden meewerken om Unctad coördinerende taken te laten vervullen. En de laatste resolutie verzocht de Unctad-SG de elementen te onderzoeken die zouden kunnen leiden tot een gegarandeerd minimuminkomen in de agrarische sector.¹⁹⁷

In de periode na Unctad-2 werd op al deze terreinen hard gewerkt om verder te komen met wat was overeengekomen, of was blijven liggen. De wenselijk geachte internationale overeenkomsten over afzonderlijke producten gingen het moeizaamst, met name omdat exporterende landen sterk vóór waren als de prijzen laag waren, terwijl de importerende landen dan nog wel even wilden blijven profiteren.

Voor *cacao*, het product dat volgens de conferentie snel aan de beurt had moeten komen, lag het een tijdlang omgekeerd: hoge prijzen stimuleerden de producenten niet om haast te maken, hoewel de hoofdzaken van de te sluiten overeenkomst al op papier stonden (een buffervoorraad gecombineerd met exportbeheersingsmaatregelen, terwijl er in 1967 ook een onder- en bovenprijs konden worden vastgesteld waartegen de buffer zou aan- en verkopen). Hoewel vanaf 1970, toen

¹⁹⁶) Deze resolutie suggereert een wat donkerder beeld dan nodig is, omdat zij zich alleen richtte op maatregelen voor nieuwe goederen waarvoor nog niets of te weinig was geregeld. Ten tijde van Unctad-2 fungeerden er echter al vier internationale overeenkomsten, namelijk: voor *tin*, dat grotendeels uit ontwikkelingslanden kwam en waarvoor de eerste overeenkomst na de tweede wereldoorlog dateerde van 1956; deze hanteerde zowel een buffervoorraad als exportbeheersing als stabilisatie-instrumenten; de resultaten waren echter niet altijd bevredigend, ten dele ook omdat belangrijke landen als de VS, West-Duitsland en het Sowjetblok niet waren toegetreden; door de relatief hoge prijzen raakte de buffervoorraad in de jaren zestig echter uitgeput; en vanaf 1962 begon de VS zijn strategische tinvoorraad te verkopen, al gebeurde dat wel in overleg met de Internationale Tin-raad (Cutajar & Franks, 1967, p. 44). Over *tarwe*, waarvoor Argentinië, Australië, Canada en de VS de grootste exporteurs waren en de EEG, het VK en andere ontwikkelde landen de voornaamste afnemers, werden in de Kennedy-ronde nieuwe prijsafspraken gemaakt, waaraan ook een program voor voedselhulp aan ontwikkelingslanden werd verbonden (idem p. 151); voor *koffie* werd in 1962 een internationale overeenkomst gesloten, die met behulp van exportquota de prijs steunde voor de 39 exporterende ontwikkelingslanden, terwijl 23 rijke landen als importeurs deelnamen (idem p. 68); op 21 februari 1968 werd in New Delhi een telegram van de Internationale Koffieraad ontvangen dat meldde dat er een nieuwe koffieovereenkomst was gesloten, die op 1 oktober 1968 in werking zou treden en een looptijd van vijf jaar zou hebben (Coppens & Scherpenzeel 1968, p. 30); en voor *olijfolie* bestond sinds 1963 een geheel eigensoortige overeenkomst tussen alleen de productielanden (met zowel rijke als arme landen), die alleen een zekere ordening van de markt nastreefde zonder nadrukkelijke prijszogmerken (Coppens 1972a, p. 8).

¹⁹⁷) De voorgaande samenvattingen zijn gebaseerd op de volledige teksten van de aangenomen resoluties opgenomen in het delegatieverslag van EZ (MinEZ 1968, bijlagen 14 en 16 t/m 19). Hetzelfde verslag bespreekt ook de genoemde overige teksten op dit gebied waarover in New Delhi geen overeenstemming tot stand kwam, maar die niet in stemming zijn gebracht en alleen voor verdere behandeling werden doorverwezen naar de TDB (ibidem p. 50-58).

de marktprijs begon te dalen, werd verwacht dat de onderhandelaars spoedig tot afronding zouden overgaan, was daarmee medio '71 nog geen begin gemaakt (Cutajar & Franks 1967, p. 71 en Coppens 1972a, p.12).

De onderhandelingen over *suiker*, het andere bijna-akkoord volgens het actieprogramma van New Delhi, werden eind mei 1968 alweer afgebroken. De prijzen op de 'vrije suikermarkt' waren inmiddels nog verder gedaald dan in 1967 (zie het residukarakter van deze markt, dat extreme prijsbewegingen veroorzaakt). SG Prebisch vond om deze reden langer uitstel nog erger dan het niet-deelnemen van enkele grote importlanden. Aldus werden op 23 september 1968 zonder de VS de onderhandelingen hervat. Maar toen werd de EEG (die hier voor het eerst als eenheid optrad) het struikelblok: die eiste een exportquotum (van 1,2 mln. ton) dat vier maal hoger was dan wat haar was aangeboden, omdat zij in 1962/64 nog op een zelfvoorzieningsgraad van net 100 % had gezeten. Het gevraagde quotum was werkelijk te gortig. Toen de overige landen op 24 oktober een nieuwe Internationale Suikervereenkomst (ISO) sloten deed de EEG dan ook niet meer mee.¹⁹⁸

Mede door deze ISO, hoewel die maar een klein deel van de totale suikermarkt bestreek, stegen de vrije suikerprijzen geleidelijk naar een voor de betrokken ontwikkelingslanden aanvaardbaarder niveau. Wel werden zij echter geplaagd door de overschottenafvoer uit niet deelnemende landen. En dat probleem dreigde groter te worden zodra het VK zou kunnen toetreden tot de EEG.¹⁹⁹ Het VK was namelijk een van de landen met een eigen suikerregeling op wereldwijde schaal: de *Commonwealth Sugar Agreement* (CSA), die de rietsuikerexporteurs uit dit Gemeenebest niet alleen vaste hoeveelheden, maar ook een prijs garandeerde (uitgezonderd Australië) die doorgaans veel hoger lag dan de wisselvallige vrije suikerprijs op de wereldmarkt. Deze CSA zou onmogelijk te handhaven zijn als het VK zou gaan deelnemen aan het Landbouwbeleid (GLB) van de EEG. En dat dreigde de CSA-afzet op twee manieren beentje te lichten: enerzijds door suikeroverschotten van het continent op de Britse markt toe te (moeten) laten, en anderzijds door ook de tot dan toe laag gehouden Britse suikerproductie in snel tempo naar een veel hogere zelfvoorziening te stuwen. Hoe die problematiek zou worden 'opgelost' zal in het volgende hoofdstuk worden nagegaan.

Het tweede grondstoffenakkoord dat na Unctad-2 tot stand kwam, was de verlenging van de Internationale Tinovereenkomst, die in mei 1970 plaatsvond. Deze bracht geen ingrijpende wij-

¹⁹⁸) Suiker werd een van de grote overschotproducties die het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) van de EEG in de jaren zestig voortbracht, naast de graan- en boterbergen, en de melk-, olijfolie- en wijnplassen die eveneens in het vorige hoofdstuk zijn genoemd. De bietsuikerproductie in de EEG, die in enkele jaren tijd de rietsuikerimport uit ontwikkelingslanden van de EEG-markt had verdrongen, werd in 1968 aanleiding voor de Derde-Wereldbeweging om in Nederland de *Rietsuikeractie* te beginnen: via het propageren van de consumptie van rietsuiker werd aandacht gevraagd voor het voor ontwikkelingslanden schadelijke productiebeleid van de EEG. Dit stimuleerde de Tweede Kamer in december 1968 een motie aan te nemen die de regering verzocht om stappen te ondernemen waardoor de EEG alsnog zou toetreden tot de ISO – maar voor vermindering van het suikerexportvolume was in de Kamer minder begrip, terwijl de daar ook aanwezige Udink toen niets liet merken van zijn latere bewering dat hij tegen dit protectionistische landbouwbeleid streed (Van Tongeren 1968, p. 191, en Udink 1986b, p. 94). Een klein jaar eerder had Udink in de ministerraad van 26 januari 1968 nog wel geprotesteerd tegen de weigering van de andere ministers om in de conceptinstructie voor Unctad-2 ook een verlaging van de zelfvoorzieningsgraad van bepaalde producten van de Europese landbouwpolitiek op te nemen. Door hem bepleite concessies aan ontwikkelingslanden zouden volgens Udink 'een loos gebaar' zijn als deze zelfvoorzieningsgraad 'niet in het overleg zou worden betrokken', aldus de weergave van de ING-redactie in een voetnoot bij deze conceptinstructie (in Dierikx et al., red, 2005a, p. 141-142, noot 29). Zo leeg was dus ook het gebaar in de motie van de Tweede Kamer over de ISO in december 1968. Het zou de EEG nog jaren-lang buiten de ISO houden.

¹⁹⁹) Twee eerdere Engelse lidmaatschapsaanvragen (in 1961 en '67) werden door generaal De Gaulle gevetood, maar de derde (in juli 1969, opnieuw samen met Denemarken, Ierland en Noorwegen) werd ingediend na diens aftreden. Nadat Noorwegen zich weer terugtrok, traden de andere drie per 1 januari 1973 toe, zodat de EEG vanaf dat moment uit negen lidstaten bestond.

zigheden met zich mee, zodat dit de enige overeenkomst bleef met zowel exportquota als een buffervoorraad. Maar de grootste importeurs (de VS, de USSR en West-Duitsland) deden nog altijd niet mee (Unctad, Monthly Bulletin nr. 44, April, p. 1, en nr. 46, June 1970, p. 2).

En voor *thee*, waarvoor sinds het midden van de jaren vijftig niets meer geregeld had kunnen worden, kwam tussen 1969-'71 een drietal ad-hocakkoorden tussen alleen de exporterende landen tot stand: de uitvoerquota die daarbij werden afgesproken, werden bij de derde keer verlengd tot eind maart 1972. Maar de toen ook begonnen besprekingen met de importerende landen over een gezamenlijke overeenkomst voor de langere termijn boekten vooralsnog geen resultaten (Coppens 1972a, p.12).

Terwijl de tijdens Unctad-2 gesloten Internationale *Koffie*-Overeenkomst nog doorliep tot in 1973 – maar intussen wel regelmatig met problemen werd geconfronteerd als gevolg van slechte oogsten in de belangrijkste productielanden en weer terugvallende prijzen vanaf eind '70 (idem p. 10-11) –, raakte ook de bij de Kennedy-ronde gesloten Internationale *Tarwe*-Overeenkomst in steeds grotere problemen: daar moest in februari '71 zelfs worden besloten haar enige beleidsinstrument, de prijsafspraken, te beëindigen. Wel kon nog worden afgesproken de Internationale Tarweraad in stand te houden als een forum van overleg en (statistische) rapportage. De aan de overeenkomst gekoppelde voedselhulp aan ontwikkelingslanden werd toen echter wel gecontinueerd (Unctad, Monthly Bulletin nr. 55, March '71, p. 3).

Een andere verlenging betrof die van de Internationale *Olijfolie*-Overeenkomst die al dateerde van maart '69. Op zichzelf was dit een relatief eenvoudige zaak, omdat dit akkoord (nog steeds) geen prijs- en hoeveelheidsdoelstellingen bevatte; alleen producerende landen verenigend, zou deze verlenging eind '73 aflopen (idem Nr. 32, April '69, p. 3). Veel minder eenvoudig was echter de omstandigheid dat olijfolie op enkele punten concurrentie onmoette van een groot aantal andere producten in de *oliën en vetten*sector; een groot deel (ongeveer een derde) daarvan bestond zelfs uit bijproducten (zodat de productie dan mede afhankelijk is van marktontwikkelingen bij andere producten); daarnaast zijn deze oliën en vetten van zowel dierlijke als plantaardige oorsprong (zoals visolie en katoenolie), en ook nog eens bestemd voor allerlei intermediair en eindgebruik (zowel menselijke consumptie als veevoeder en/of industriële verwerking en gebruik in vele takken van nijverheid). Kortom, voortkomend uit een groot aantal basisgrondstoffen en bestemd voor haast ontelbaar veel vormen van verwerking en consumptie, kwamen de meeste van deze olieën en vetten bovendien uit zowel arme als rijke landen (uitzonderingen in voornamelijk ontwikkelingslanden waren *cocosnoten* en *castorzaad*, terwijl *vlaszaad* en *zuivel* grotendeels in ontwikkelde landen werden voortgebracht).

Heterogene samenhangen als deze maakten het altijd al gecompliceerd de belangen van productie- en consumptielanden van oliën en vetten zodanig in overeenstemming te brengen dat er mogelijkheden ontstaan voor een of meer internationale overeenkomsten in deze sector. Dit probleem werd echter nog aanzienlijk vergroot door het gegeven dat voor alle landen de voedselvoorziening een prioritaire aangelegenheid is – voor ontwikkelingslanden niet minder dan voor ontwikkelde landen. Deze laatste beschikken echter, naast een uitgebreid gesubsidieerde landbouw, ook nog over industriële verwerkings- en verdelingsmogelijkheden en een enorme technologische voorsprong, en die maken dat zij hun behoeftenvoorziening voorrang kunnen geven tot voorbij het punt dat dit schade toebrengt aan hun (soms voormalige) leveranciers uit tropische en subtropische gebieden. We hebben dat in het vorige hoofdstuk al gezien bij de EEG-import van producten uit ontwikkelingslanden die het aflegden tegen eigen voedingsmiddelen onder bescherming van het GLB, resulterend in stijgende zelfvoorzieningspercentages van de EEG voor tarwe, witte suiker en boter. Bij de productie van oliën en vetten in de wereld zien we dezelfde tendens: sterke stijgingen bij de meeste producten in de ontwikkelde landen, en lagere stijgingen en zelfs enkele dalingen bij de groep van ontwikkelingslanden (tussen 1964 en '70 en geprojecteerd tot 1980). De zelfvoorzieningsgraad bij de hele groep van de oliën en vetten van de EEG was

nog wel laag, maar steeg snel (van 37 naar 41 procent tussen 1962 en '70).²⁰⁰ Hoe snel? Dat liet Mevrouw 't Hooft-Welvaars zien (de Unctad-adviseur die ik ook in het vorige hoofdstuk al aanhaalde): tegen het einde van de jaren vijftig bestond de verbouwing van plantaardige oliën in de EEG nog 'hoofdzakelijk' uit olijfolie (vooral uit Italië en een beetje uit Frankrijk). Sindsdien is echter zeer sterk geïnvesteerd in de productie van koolzaad (raapzaad): het areaal werd in vijf jaar tijd verdubbeld (gemiddeld een jaarlijkse toename van 15 procent tussen 1964 en '69). En dat leek niet te zullen verminderen: de steunprijzen voor raap/koolzaad in de EEG lagen op het dubbele van die in Denemarken (toen nog geen EEG-lid) en behoorden 'tot de allerhoogste ter wereld.' 't Hooft stelde dan ook zich niet aan de indruk te kunnen onttrekken, dat de steunpolitiek van de EEG 'er bewust op gericht is om juist op dit terrein' – waar de zelfvoorziening nog gering was: gestegen van 10 naar 17 procent tussen 1960 en '68 – 'deze op te voeren', wat met name ten nadele van tropische olieproducenten zou gaan (Hooft-Welvaars 1970, p. 30-31)!

De EEG was overigens niet volledig *ongevoelig* voor de wensen van ontwikkelingslanden, maar de Europese Commissie zocht dan graag – zoals menige milde donor! – naar wegen die gelegenheid boden het eigenbelang te ontzien. En dat kon verkeerd uitpakken, zoals bleek bij het voorstel dat de Commissie in 1969 in discussie bracht: een plan voor een internationale overeenkomst voor oliën en vetten. Dit zou mikken op stabilisering van wereldmarktprijzen door middel van (variabele) importheffingen in industrielanden. Het gevolg zou zijn, zoals onder andere 't Hooft betoogde, dat de EEG en andere importerende landen dan voortaan achter een hierdoor verhoogde importmuur hun eigen productie onbelemmerd verder zouden uitbreiden! Terwijl de ontwikkelingslanden die deze producten leverden weliswaar jaarlijks wat extra ontwikkelingshulp zouden ontvangen, te financieren uit de voorgestelde importheffingen. Maar voor de landen die op deze exporten zijn aangewezen zou dit laatste een geleidelijk aflopende geste worden, omdat de export waaraan deze hulp gekoppeld zou zijn steeds kleiner en waarschijnlijk ook instabieler zou worden! Zo kon de EEG twee vliegen in één klap te slaan: een stabilisering van haar invoerprijzen op een relatief hoog niveau; en een verdrijving uit de markt van productielanden die het concurrerende goed tegen veel lagere prijzen kunnen aanbieden, en daarvan afhankelijk zijn. Kortom, ook als dit tweede effect niet welbewust werd beoogd, was het toch een schandelijk voorstel omdat het onvoldoende op de belangen van armere handelspartners lette – en verkocht werd onder het mom van iets goeds te doen voor die laatste (zo bleek uit de officiële doelstellingen, geciteerd door 't Hooft).²⁰¹

De Voedsel en Landbouworganisatie (FAO) van de VN leverde een belangrijke bijdrage aan de diverse discussies door de publicatie van haar *Indicative World Plan for Agricultural Development* (verder IWP) in 1969, dat enkele op uitgebreid internationaal onderzoek gebaseerde ramingen leverde van het productiepotentieel in de drie hoofdregio's van de wereld in 1975 en '85. Bij de internationale conferenties die hierover van mening wisselden, hoorde ook de Tweede Wereldvoedselconferentie van de FAO, die in juni 1970 plaatsvond in Den Haag, en grote pu-

²⁰⁰) Beide gegevens komen uit Tieleman 1973: zie zijn tabel op p. 246 met (gerealiseerde en geprojecteerde) productiecijfers voor zes plantaardige oliën (aard-, olijf-, soja- zonnebloem-, katoenzaad- en raapzaadolie) in drie werelddelen (rijke markteconomieën, ontwikkelingslanden en socialistische landen in Oost-Europa en Azië). (Uitzonderingen op de hierboven genoemde tendens zijn: dalingen bij olijfolie in de rijke landen (maar veel grotere bij de ontwikkelingslanden) in 1970, en forse stijgingen bij zonnebloem- en sojaolie in ontwikkelingslanden, en een globaal even grote daling bij katoenzaadolie in de rijke landen in 1970, en verwacht in 1980.) Tielemans toenemende zelfvoorzieningscijfers van de EEG (op p. 74) betreffen een grotere groep van oliën en vetten (naast plantaardige ook slachtvetten en een categorie 'overige', maar geen van alle nader aangeduid).

²⁰¹) Het voorstel is niet doorgegaan, wellicht omdat meer EEG-landen doorzagen hoe nefast het zou (kunnen) uitwerken voor de arme 'geholpenen' in de buitenwereld. De commissie ISEA van de SER had in januari '70 al hetzelfde commentaar gegeven op dit voorstel (zie mijn samenvatting daarvan in Coppens 1971, p. 27, inclusief de noten 30 en 32). 't Hooft had haar kritiek (Hooft-Welvaars 1970, p. 31-33) waarschijnlijk ook al ge-presenteerd in die commissie, waarvan zij lid was. Beide commentaren zijn in het voorgaande verwerkt.

blieke belangstelling trok.²⁰² Meer specifiek over het EEG-landbouwbeleid werd in het najaar daarop een economendiscussie georganiseerd in het kader van de Vereniging voor de Staathuishoudkunde. De studie van Mevrouw 't Hooft was daar een van vier preadviezen. Op de slotvraag van de discussievoorzitter of de panelleden de toenmalige landbouwpolitiek wel of niet zagen vastlopen op de hoge kosten, de grote schade voor ontwikkelingslanden en de steeds verder oplopende overschotten, uitte het merendeel van de betrokkenen, waaronder ook landbouwcommissaris Sicco Mansholt, zeer pessimistische verwachtingen (Vereniging voor de Staathuishoudkunde 1971, p. 17-18).

Wat het internationale grondstoffenoverleg betreft, bleven na Unctad-2 de pogingen om overeenkomsten af te sluiten over afzonderlijke goederen dus een zaak van moeizaam voortploeteren: succesjes hier en daar, maar nooit zonder negatieve kanten, en ook stilstand en regelrechte achteruitgang. Weliswaar waren er ook informele regelingen in werking, die soms gecontinueerd konden worden, maar ook wel eens werden onderbroken (zoals die voor de harde vezels sisal en hennep, die in 1970 bezweek aan de overproductie, maar in '71 weer werd hersteld; die voor jute en andere zachtere vezels bleef wel intact, maar de al langer gewenste buffervoorraad kwam intussen niet tot stand – Coppens 1972a, p. 11). Bij enkele van deze goederen, zoals ook bij rubber en koper, lag bovendien altijd het gevaar op de loer van een toename van synthetische vervangers zodra de productielanden erin slaagden hun prijzen een tijdlang wat hoger te houden.

Het antwoord werd veelal gezocht in afzonderlijke studie- en adviesgroepen voor een aantal van deze producten, en daarnaast door de vaste commissie voor grondstoffen van Unctad, die tot medio 1971 drie keer bijeenkwam. De eerste bijeenkomst (in oktober-november 1968) nam onder andere beginselbesluiten over het fungeren en financieren van buffervoorraden en diversificatie-programma's (Unctad Monthly Bulletin nr. 28, December 1968, p. 2-3), terwijl de tweede bijeenkomst (van mei 1969) resoluties aannam over algemene problemen als de dreiging van synthetica en andere vervangers van natuurproducten, de kernelementen van het grondstoffenbeleid, en speciale maatregelen te behoeve van de minst-ontwikkelde ontwikkelingslanden en de landen zonder zeekust (de 'land-locked countries') (idem nr. 34, June 1969, p. 3). De derde bijeenkomst (in juli 1970) werd het eveneens eens over een regeling voor de afzet van overschotten en strategische reserves van landen, maar over vervolgtakten aangaande het grondstoffenprijsbeleid, handelsliberalisatie en toegang tot de markten liepen de besprekingen weer vast. Die werden doorgeschoven naar de volgende bijeenkomst in juli 1971, zoals ook de behandeling van de algemene studie van het secretariaat naar 'marketing and distribution systems' in deze sector (die moest worden uitgebreid met specifieke voorbeelden van excessieve winsten en dergelijke) werd uitgesteld tot die bijeenkomst (idem nr. 48, August '70, p. 3).

Het algemene bestuursorgaan tussen twee conferenties, de TDB, vergaderde in dezelfde periode officieel vijf maal (inclusief hervattingen van eerder begonnen zittingen). Na de eerste drie daarvan, in mei en september 1968 en in januari-februari '69, die een diversiteit aan onderwerpen bespraken, kwamen in TDB-9 (augustus-september 1969) zaken aan de orde die van belang waren voor sterk van grondstoffen afhankelijke ontwikkelingslanden, zoals de *Buffervoorraadfaciliteit* die het IMF in dat jaar instelde (landen met betalingsbalansproblemen kregen daarmee steun bij

²⁰²) De Nederlandse directeur-generaal van de FAO wilde met deze conferentie ook de internationale publieke opinie mobiliseren, en nodigde daartoe onder andere 300 jongeren uit allerlei landen uit hun zegje te komen doen. Daarvoor werd parallel aan de hoofdconferentie een schaduwconferentie voor jongeren georganiseerd in een vroeger kazernecomplex in Den Haag. De daar voor het eerst verschijnende *Hongerkrant*, gemaakt door journalisten in opleiding, verzorgde een 'alternatieve nieuwsanalyse' van de in het Congresgebouw vergaderende FAO-conferentie. Net als de hongerstaking die de jongeren hielden, trok dit alles veel nationale en internationale (pers)belangstelling. Terwijl de *Hongerkrant* nog jarenlang bleef verschijnen, bevorderde deze schaduwconferentie in Nederland een verbreding van de Derde-Wereldbeweging door plattelandsorganisaties en hun jongerenafdelingen te openen voor hun rol in de ontwikkelingsproblematiek (IS 1970, p. 289).

de financiering van hun bijdrage aan zo'n voorraad). Voorts betuigde deze vergadering instemming met de voorgenomen instelling van een *Supplementaire Financieringsfaciliteit* bij de Wereldbank (in aanvulling op de al sinds 1963 bestaande *Compensatoire Financieringsfaciliteit* van het IMF), die zou kunnen zorgen voor compensatie bij langduriger dalingen van de exportopbrengsten van deze ontwikkelingslanden (idem nr. 38, October 1969, p. 2). (De twee laatste faciliteiten, en met name de moeilijkheden die bij de Supplementaire Financiering ontstonden, worden nader besproken in de verderop volgende sectie over handelstegenslagen.)

De volgende TDB-bijeenkomst (in augustus-september 1970) was belangrijk omdat daar met kennelijk algemene stemmen een aantal beginselen en doelstellingen werd geformuleerd voor het grondstoffenbeleid waarover eerder vruchteloos was geredetwist: bij voorbeeld dat het doel zou zijn stabiele prijzen te verkrijgen, die zowel *lonend* waren voor producenten als *billijk* voor consumenten (daarbij zou echter ook rekening moeten worden gehouden met de marktsituatie van afzonderlijke goederen en met de effecten op het wereldaanbod en de wereldvraag). Tevens werd er bij ontwikkelingslanden op aangedrongen een significant deel van hun exportopbrengsten in te zetten voor hun economische ontwikkeling, met name de diversificatie van hun economieën, en de sociale ontwikkeling in hun land. Terwijl ontwikkelde landen geen nieuwe tarifaire en kwantitatieve handelsbelemmeringen meer zouden moeten instellen, en hun bestaande barrières substantieel dienden te verlagen, en zo mogelijk af te schaffen; wat ook zou moeten gebeuren met de fiscale heffingen die zij hebben opgehangen aan primaire producten uit ontwikkelingslanden (idem nr. 50, October 1970, p. 2-3).

Meer van politieke betekenis waren daarnaast de aanbevelingen van Unctad voor de *Internationale Ontwikkelingsstrategie* van de VN, die in het najaar van 1970 moest worden vastgesteld. Tussen mei 1969 en september '70 was de TDB daarmee intensief bezig, waarna de laatste amendementen in de Strategietekst werden uitonderhandeld in de VN. Opvallend is dat de finale tekst ten aanzien van de grondstoffenhandel (de paragrafen 21 t/m 27 en 29-30 in het einddocument) ook enkele *deadlines* bevatte:

- Par. 21 stelde, onder andere, dat 'vóór 31 december 1972 alles in het werk zal worden gesteld om (...) internationale grondstoffenovereenkomsten of -regelingen af te sluiten' als genoemd in 'het desbetreffende besluit' van Unctad-2, 'volgens een daarbij overeengekomen procedure en een door Unctad vast te stellen tijdschema.'
- Nòg eerder viel de tweede tijdsaanduiding in par. 24: Nog vóór het begin van Unctad-3 (medio april 1972) moest worden 'getracht tot overeenstemming te komen over een aantal algemene beginselen ten aanzien van het prijsbeleid, die als richtlijnen gebruikt zullen worden bij het overleg en de besluitvorming over afzonderlijke producten.'
- En de derde streefdatum bestond uit twee delen, waarvan de eerste nòg vroeger viel, maar wel vager was gesteld: aan het eind van par. 26 – waarin een opsomming was gegeven van wat de ontwikkelde landen moesten doen met hun invoerrechten en andere handelsbelemmeringen van de import van grondstoffen uit ontwikkelingslanden – stond dat 'getracht zou worden dit' alles te bereiken door internationaal overleg 'teneinde in het begin van het de-cennium' (dus misschien nog in 1970 of '71) 'concrete en belangrijke resultaten te kunnen boeken.' Waarna de omineuze slotzin volgde: 'Er zal naar gestreefd worden deze [resultaten] vóór 31 december 1972 tot stand te brengen.'²⁰³

De vermelding van deze streefdata lijkt te suggeren dat de landen het, wat het grondstoffenbeleid betreft, erover eens waren dat 'het er nu op aan kwam.' Niets was echter minder waar. De vermelde

²⁰³) Geciteerd uit de aangegeven paragrafen in de Nederlandse vertaling van het Strategiedocument in Deelgenoten in Ontwikkeling IV, 1972, p. 9-10. De hierboven niet geciteerde tekstfragmenten en de overige paragrafen uit dit deel van de Strategie heb ik weggelaten omdat zij niets wezenlijks toevoegden aan de al eerder samengevatte akkoorden in de Unctad-organen, òf hierna worden aangehaald bij de aangetekende reserves.

tekstfragmenten stelden op zichzelf namelijk bar weinig voor: ‘alles in het werk stellen,’ twee keer ‘trachten’ iets te bereiken, en ‘streven naar’, daar zal geen enkel ontwikkeld land moeite mee hebben gehad. Ze betroffen slechts inspanningsverplichtingen, die geen consequenties zouden hebben als het resultaat zou uitblijven.

Ging het de ontwikkelingslanden dan alleen om het optische effect van de genoemde data? Vermoedelijk vooral dat. Ze wilden echter niet slechts herhalen wat al in eerdere teksten was vastgelegd, maar ook enkele verbeteringen binnenslepen. Omdat die minuscuul waren, werden die door de meeste van de rijke landen wel gegund. En voor de andere landen (vooral de VS, het VK en de EEG) stonden die wijzigingen de algemene aanvaarding van de Strategietekst niet in de weg: ze konden hun echte standpunten immers inperken door reserves te laten noteren.²⁰⁴

Zo maakten de VS en het VK expliciet bezwaar tegen het (niet hierboven geciteerde) laatste woord in par. 24: ‘vergroten’, omdat zij aan ‘verbetering’ van de deviezenopbrengst van ontwikkelingslanden de voorkeur gaven (sic, p. 41). Beide landen, plus de EEG, Australië en Canada konden echter ook niet met de rest van par. 24 instemmen, en evenmin met par. 25 en 26, omdat zij de hierboven al eerder geciteerde uitspraak van TDB-10 (over algemene beginselen en doelstellingen van de prijzenpolitiek en de afschaffing en niet-verhoging van hun invoerbelemmeringen) al voldoende maatgevend vonden; waaraan het VK nog toevoegde dat het ook niet verder wilde gaan dan wat daarover al in deel IV van de GATT was opgenomen (p. 40-42).

Opmerkelijk was ten slotte nog, dat de VS verklaarde wel ‘akkoord’ te gaan met de deadline in par. 21, omdat namelijk vóór die datum alleen studies en overleg mogelijk zouden zijn, en dat ‘in sommige gevallen’ dan wel duidelijk zou worden dat er ‘geen verdere internationale actie nodig’ was (p. 40).

Dit alles bevestigde dat Udinks (aanvankelijke) naïeve tevredenheid met deze Strategie (zoals eerder geciteerd) niet bewaarheid zou worden. Voor het einde van zijn OS-ministerschap werd er niets meer gerealiseerd op grondstoffengebied. Terwijl in de periode als geheel slechts één nieuwe overeenkomst tot stand kwam (suiker) en één verlenging van een overeenkomst (tin) – beide overigens zonder de deelname van de belangrijkste importeurs. De rest was niet geheel betekenisloos, maar nauwelijks het papier waard waarop de aanbevelingen genoteerd waren.

Industriegoederen: naar algemene preferenties?

In de vorige sectie hebben we al gezien dat de meer structurele uitweg voor ontwikkelingslanden van hun grote en eenzijdige afhankelijkheid van grondstoffen, met alle kwetsbaarheid die daaruit voortvoeide, gelegen was in verticale richting: het verwerken van hun eigen grondstoffen tot industriële halffabrikaten en geleidelijk aan ook tot de eindproducten die zij tot dan toe importeerden uit de ontwikkelde industrielanden. Hoewel hun productie en export van industriële goederen duidelijk in opmars was, zodanig dat het aandeel ervan in het totale exportpakket van ontwikkelingslanden duidelijk toenam (van minder dan 10 in 1960 naar meer dan 15 procent in ’67), ontmoette hun uitvoer naar de rijke landen – hun traditionele, grootste en meest koopkrachtige afzetmarkten – nog steeds allerlei belemmeringen. Zoals we in het vorige hoofdstuk hebben gezien, bestonden die belemmeringen zowel uit invoertarieven (procentuele opslagen op de waarde van de ingevoerde goederen) als uit hoeveelheidsrestricties. Omdat de meeste van de kwantitatieve beperkingen van recentere datum waren, en vaak alleen gericht tegen specifieke producten die concurreerden met zwakkere bedrijfstakken in de importlanden, waren zij voor de ontwikkelingslanden vooralsnog van minder grote betekenis dan de tarifaire barrières in de rijke

²⁰⁴) Die reserves staan heel specifiek met paragraafnummer, aard van het bezwaar en de naam/namen van de indiende landen vermeld op p. 36 t/m 55 van het in de vorige noot genoemde Strategiedocument. (De hierna vermelde paginanummers bij enkele reserves verwijzen eveneens naar deze bron.)

landen. Die tarieven hadden bovendien, zoals we eveneens hebben gezien, een typisch oplopende structuur: laag zolang het grondstoffen en andere onbewerkte producten betrof die het land graag zelf verwerkt, en geleidelijk hoger worden tarieven naarmate de verwerkingsgraad toeneemt. Omdat deze tarievenescalatie in feite een extra belasting is van elke volgende stap in het verwerkingsproces in het buitenland, is er sprake van een *antiverwerkingstendens* in deze tarieven. Deze kan worden gemeten door het verschil tussen de nominale tarieven rustend op twee opeenvolgende stadia van bewerking uit te drukken in procenten van de toegevoegde waarde ontstaan door die verwerking, zijnde de *effectieve protectie* van de verwerking in het binnenland, ofwel het *effectieve tarief* dat de buitenlandse concurrenten wordt opgelegd voordat zij op de binnenlandse markt mogen meedingen.

In het vorige hoofdstuk heb ik cijfers gegeven over de effectieve protectie van de VS vergeleken met die van de EEG, genomen uit een publicatie van Balassa uit 1965. In 1968 herhaalde Balassa zijn exercitie ten behoeve van de Unctad-2 voor de tarieven die overbleven na de verlagingen die in de Kennedy-ronde waren overeengekomen. Omdat deze onderhandelingen voornamelijk een uitruilproces waren geweest tussen de grote industrielanden onderling, waren de tarieven op de producten van deze landen het sterkst verlaagd. De ontwikkelingslanden hadden minder tegenconcessies te bieden, zodat de tarieven op hun producten veel minder of helemaal niet werden verlaagd, met als gevolg dat zij in de tarievenstructuur van deze industrielanden na de Kennedy-ronde nog met hogere concurrentienadelen bleven zitten dan vóór die ronde. In feite was dit ook al gebeurd bij vorige tariefonderhandelingen van de GATT, zodat de cijfers die Balassa in 1968 produceerde de cumulatie van alle eerdere relatieve verslechtingen lieten zien: alleen op de gemiddelde nominale tarieven lettend waren die van alle industrielanden bijeengenomen op het totaal van hun industriële importen inmiddels tot 6,5 procent gedaald, terwijl de tarieven op hun industriële invoer alleen uit ontwikkelingslanden nog op 11,8 procent stonden! (Balassa 1968, p. 208, table 6).

Niet alleen de nominale tarieven van deze landen bleven echter na de Kennedy-ronde op een hoger niveau achter, ook hun effectieve tarieven deden dat, zelfs met nog een fractie meer (omdat de tarieven op de meest bewerkte producten het sterkst werden gereduceerd): effectief beschermden deze landen hun totale industriële import inmiddels gemiddeld met 11,1 procent; hun industriële import uit alleen ontwikkelingslanden stond echter nog steeds op een gemiddelde effectieve bescherming van 22,6 procent (idem).²⁰⁵ Omdat bij beide tarieven de totale industriële import ook de industriële importen uit ontwikkelingslanden omvatte, waren de tarieven op deze invoer in de onderlinge handel tussen ontwikkelde industrielanden dus intussen tot een nog lager niveau gedaald dan die op hun industriële invoer uit ontwikkelingslanden. Door in de Kennedy-ronde alleen op hun onderlinge handelsbelangen te letten zetten zij de arme landen dus nog meer op achterstand (zie ook Vingerhoets 1969a, p. 69-70).

Kortom, er was alle aanleiding om het van Unctad-1 daterende pleidooi van Prebisch voor algemene tariefverlagingen alléén voor ontwikkelingslanden eindelijk eens serieus te gaan nemen. In Genève was het idee van zulke voorkeurstarieven, of preferenties, nog met alleen de stemmen van

²⁰⁵) Naast deze tarieven van de groep industrielanden als geheel, gaf hij ook de nominale en effectieve tarieven van de vier grote industrielanden afzonderlijk: Japan had na de Kennedy-ronde gemiddeld de hoogste nominale en effectieve tarieven (9,4 en 16,4 %), met het VK als tweede (met 9,1 en 16,0 %). Alleen kijkend naar de industriële importen uit ontwikkelingslanden was het VK echter het land met de hoogste nominale en effectieve tarieven (14,1 en 27,6 %), gevolgd door de VS (met 12,4 en 23,9 %). Zweden was het land met de laagste nominale en effectieve tarieven, zowel met zijn totale industriële import (3,8 en 6,7 %) als met zijn industriële import uit ontwikkelingslanden (6,6 en 14,6 %), terwijl de EEG weliswaar dicht bij de andere twee zat, maar wel duidelijk lager dan deze scoorde (met 6,6 en 11,1 % op de totale industrieimport en 9,4 en 16,9 % op de industriële import uit ontwikkelingslanden) (Balassa 1968, p. 208, table 6).

ontwikkelingslanden en enige socialistische landen aangenomen; 11 ontwikkelde markteconomieën waren fel tegen geweest, andere (inclusief Nederland) onthielden zich (Coppens & Scherpenzeel 1968, p. 34). De grootste tegenstanders bleven het voorstel nog jarenlang tegenhouden, zelfs ook nog nadat in de GATT het principe van een voorkeursbehandeling voor arme landen reeds was aanvaard. Pas in april 1967, dus nog vóór dat de Kennedy-ronde kon worden afgewikkeld, bracht de Amerikaanse president, Lyndon Johnson, tijdens het Inter-Amerikaanse staatshoofdenoverleg in Punta del Este, de bal aan het rollen: de VS waren toen ineens bereid de mogelijkheid van algemene, maar tijdelijke, tariefvoordelen ten gunste van ontwikkelingslanden te onderzoeken, mits ook de andere industrielanden daartoe bereid zouden zijn.

De hoofdreden waarom de de VS eindelijk te bakens wilden verzetten had te maken met de bestaande preferentiesystemen die de oud-koloniale mogendheden van Europa onderhielden met de nog steeds sterk van hen afhankelijke voormalige koloniën: met name het VK met zijn Gemebest-preferenties, en de zes EEG-landen met hun associatiestelsel: beide systemen van speciale of regionale preferenties waren *wederkerig* van aard, in die zin dat het VK en de EEG-landen op hun beurt ook voorkeurstarieven genoten op de markten van hun partners.²⁰⁶ Dat was de VS, die in al die landen nadeliger behandeld werden dan hun grootste concurrenten in Europa, een doorn in het oog. Het algemene en niet-wederkerige preferentiestelsel dat Prebisch in 1964 gepropageerd had, werd aangegrepen om aan al die afzonderlijke preferentiestelsels een eind te kunnen maken – of ten minste aan de wederkerigheid daarvan.

Het niet geringe aantal ontwikkelingslanden dat aan deze regionale preferenties gewend was, waarvan vele ook nog eens tot de lagere inkomenslanden behoorden, vreesde dit zeer – we zagen dat al bij de Conferentie in Algiers van de G77. Verderop zullen we ook nog het verzet belichten dat de Nederlandse koninkrijksdelen aantekenden tegen het Nederlandse standpunt over de algemene preferenties.

Ondanks deze slechts met grote moeite in toom gehouden interne verdeeldheid drukte de G77 in het Handvest van Algiers nadrukkelijk het meerderheidsstandpunt door: in Unctad-2 moest worden onderhandeld over de instelling van een algemeen systeem van tariefpreferenties, dat niet zou discrimineren en geen wederkerigheid zou eisen, en dat zou leiden tot onbeperkte en rechtenvrije toegang tot de markten van alle ontwikkelde landen voor alle industriegoederen en halffabrikaten uit alle ontwikkelingslanden.²⁰⁷

Uiteraard nam Algiers ook uitgebreide paragrafen aan over het verder vrijmaken van de handel in halffabrikaten en eindproducten (met onder andere nog eens de eis van snelle toepassing van de uitkomsten van de Kennedy-ronde op de handel van ontwikkelingslanden), over de handel met socialistische landen, en over de handelsbevordering. Maar ik zal die hier niet verder citeren, omdat het duidelijk de bedoeling was van de G77 om zich tijdens Unctad 2 vooral op de in-

²⁰⁶) Alhoewel het aan een aantal armere Commonwealth-landen was toegestaan hun contrapreferenties aan het VK in te trekken (Cutajar & Franks 1967, p. 91). Ook onder de EEG-landen was de voorkeursbehandeling die zij van hun geassocieerde landen en gebieden kregen niet gelijk: Frankrijk had bij de Franssprekende geassocieerden niet alleen om die reden een streepje voor; een aantal West-Afrikaanse landen had ook nog een soort monetaire unie met het voormalige moederland (de CFA-zone), waardoor hun nationale munten (CFA-francs) geruggesteund werden door de Franse schatkist, wat hun wederzijdse handel met dat land aanzienlijk stimuleerde (idem p. 117).

²⁰⁷) Dit is mijn wat vrije vertaling van de betreffende alinea (B.1.a) uit het handvest, dat nog negen andere alinea's bevatte met veel herhalingen (soms in iets andere woorden), waarvan er drie iets uitgesproken vaags eisten over een speciale behandeling van de minst ontwikkelde ontwikkelingslanden (ook technische en financiële hulp), maar ook dat de genoemde industriegoederen en halffabrikaten ook alle verwerkte en halfbewerkte primaire producten van alle ontwikkelingslanden moesten omvatten; ook moesten de voordelen van het nieuwe systeem ten minste gelijkwaardig zijn aan de preferenties van bepaalde ontwikkelingslanden in bepaalde ontwikkelde landen, opdat die bestaande preferenties konden worden opgeschort. In eerste aanzet zou dit Algemeen Preferentiële Systeem (hierna: APS) minstens 20 jaar moeten duren, en daarna niet abrupt mogen worden beëindigd (ontleend aan de Handvesttekst in het delegatieverslag van EZ: MinEZ 1968, p. 234-235).

stelling van een APS te concentreren.

Ruim één maand later maakten de landen van de OESO-groep bekend, aan het eind van hun ministersconferentie in Parijs op 30 november en 1 december 1967, dat zij het in beginsel eens waren dat er een voor alle ontwikkelingslanden geldend algemeen systeem van handelspreferenties zou komen. Over de precieze uitwerking daarvan moesten deze landen zich echter nog beraden.

Er is na Unctad-2 door enkele commentatoren gesteld dat deze conferentie een veel beter imago zou hebben gekregen als de OESO-landen dit APS-standpunt niet al begin december '67 hadden aangekondigd, maar pas in het begin van de conferentie.²⁰⁸ Dat is weliswaar te betwijfelen, maar Everts heeft stellig gelijk, dat het 'in ieder geval een grove psychologische fout' was dat de OESO zich er niet op had voorbereid om al tijdens de conferentie aan te geven *hoe* zij deze preferenties 'in de praktijk zouden gaan toepassen, op *welke termijn* zij zouden worden ingevoerd, en op *welke producten* zij zouden slaan' (Everts 1968, p. 1302; *cusiveringen* toegevoegd).

De vraag is echter of de OESO-landen daarop toen al een antwoord hadden kunnen geven, laat staan een definitief antwoord. Vóór 1 februari 1967 hadden zij onderling misschien wel een *begin* kunnen maken met de uitwisseling van meningen over zulke kwesties, maar vele zaken waren dermate gecompliceerd dat zij zeker veel meer tijd zouden vergen dan tijdens de duur van Unctad 2 beschikbaar was. Bovendien waren er veel méér kwesties die een antwoord vroegen, met als belangrijkste: hoe een oplossing te vinden voor het zeer netelige probleem van de overgang van regionale naar algemene preferenties en de belangen van de daarbij betrokken ontwikkelings- en ontwikkelde landen? Dit was een probleem waarbij de VS en de meeste andere OE-SO-landen slechts behoefden toe te kijken. Maar het VK en de EEG stonden wel als eerste voor de vraag hoe zij dit vraagstuk moesten oplossen, en dat vereiste niet alleen overleg met de binnenlandse belangenbehartigers in diverse sectoren in elk van deze landen, maar ook met de aan hun regionale preferentiesystemen deelnemende arme en rijke landen. De EEG-groep was in elk geval pas ten tijde van Unctad-2 begonnen aan het voorbereiding van de onderhandelingen met de 18 deelnemers aan de eerste Conventie van Yaoundé, die medio 1969 zou aflopen; en daarnaast ook nog met zeven andere landen in Noord, West en Oost-Afrika, waarmee in één geval al een eerste akkoord getekend, maar nog niet geratificeerd was (Nigeria), terwijl om verschillende redenen de drie Maghreb-landen (Algerije, Marokko en Tunesië) en de drie landen in Oost-Afrika (Oeganda, Kenia en Tanzania) toen nog even in de wachtkamer zaten.

Dat waren dus evident geen zaken waarover aan het eind van Unctad-2 al meer had kunnen worden gezegd, dan aan het begin. Desondanks begon in New Delhi in Commissie 2, waarin de handel in industriegoederen werd behandeld, het getouwtrek over de vele te regelen onderwerpen alsof er aan het eind van de conferentie al uitsluitsel over moest zijn. Dat betrof, onder andere, naast de reeds genoemde zaken: lagere of helemaal geen tarieven? alleen industriegoederen of ook bewerkte landbouwproducten? bepaalde (groepen van) producten uitzonderen, of hoeveelhedsmaxima specificeren die op een bepaald moment de preferentiële toegang verminderen of geheel stoppen, of (algemene en/of productspecifieke) ontsnappingsclausules instellen die in geval van nood mogen worden toegepast? één voor alle preferentieverlenende landen identiek APS, of onderling verschillende stelsels per land (of landengroep)? welke (algemene of productspecifieke) oorsprongsregels? de in aanmerking komende (categorieën van) ontwikkelingslanden? de duur van de preferenties? en de vraag in welke instutie het/de instellingsbesluit(en) zal/ zullen worden genomen en waar het uitvoeringstoezicht en de geschillenbeslechting kunnen worden neergelegd: in Unctad of in GATT?

²⁰⁸) J. Everts, chef-DFO van BuZa, lid van de Nederlandse delegatie in New Delhi, en voorzitter van de Financiële Commissie van de conferentie, haalde in zijn nabeschouwing de West-Duitse journalist Markus Timmler aan, die geschreven zou hebben dat 'dan het succes van de conferentie verzekerd zou zijn' geweest (Everts 1968, p. 1301; en Timmler 1968, p. 295).

Eind februari droeg Commissie 2 haar (nog onvoltooide) werk aan de (enige) conceptresolutie van de G77 over het preferentie-onderwerp over aan de Himalaya-groep van de conferentie. En die kwam na nog eens drieëneenhalve week harrewarren op 26 maart met een eindtekst, waarin op géén van de genoemde punten al iets definitiefs was geregeld; wel waren daarin de besluiten geformuleerd die de conferentie met unanimité zou kunnen nemen. En dat waren, na een eerste paragraaf over de (drie) doelstellingen van het APS, de instelling van een *Special Committee on Preferences*, dat alle landen in staat zou stellen ‘deel te nemen aan de noodzakelijke consultaties’ die tot dit APS zouden leiden – let wel: dit comité zou over dit laatste geen beslissingen nemen, maar alleen gelegenheid tot inspraak bieden. En de resolutie eindigde met de verzoeken dit speciale comité in november 1968 en in de eerste helft van ’69 bijeen te laten komen, opdat de details van de ‘arrangementen’ in de loop van 1969 zouden kunnen worden vastgesteld en de wetgevende bevoegdheden in de afzonderlijke landen en de uitzonderingsmachtiging (waiver) van de GATT zo snel mogelijk daarna verkregen konden wrden. De laatste paragraaf nam slechts kennis van de hoop van ‘veel landen’ dat het APS ‘vroeg in 1970’ in werking zou treden (geciteerd uit de resolutietekst in het delegatieverslag: MinEZ 1968, p. 165).²⁰⁹

De maanden na Unctad-2 leerden echter al spoedig dat dit tijdschema veel te optimistisch was geweest. Tijdens de eerste vergadering van het Speciale APS-comité (29 nov.- 6 dec. 1968) bleek dat de potentiële preferentieverleners nog lang niet klaar waren met hun onderlinge overleg. De Noorse woordvoerder van de B-groep liet weten dat elk deelnemend land twee lijsten van producten zou opstellen: een van de halffabrikaten en eindproducten waarvoor het *geen* preferentie zou willen geven, en een van de be/verwerkte agrarische producten waarvoor het die wél zou willen verlenen.²¹⁰ Ze hadden daarvoor tot 1 maart 1969 de tijd gekregen, waarna deze lijsten de basis zouden worden voor de verdere discussie binnen de groep – een, zoals deze woordvoerder benadrukte, ‘noodzakelijke fase’ in het voorbereidingsproces. Het Speciale Comité poogde de druk op de ketel te houden door te besluiten, dat het rond eind april 1969 voor een korte tweede zitting bijeen zou komen ter voorbereiding van de intensieve discussie die de ontwikkelingslanden wensten in de derde zitting, die tegen het einde van juni zou worden gehouden (Unctad Monthly Bulletin No. 29, January 1969, p. 2-4).

In Nederland was deze gang van zaken toen uiteraard al bekend. De afdeling van de BEB van EZ, die exclusief belast was met het Nederlandse handelsbeleid, schreef op 22 mei 1968 een nota ter voorbereiding van de (kennelijk eerste) bijeenkomst van het Handelscomité van de OE-SO, die op 6 en 7 juni zou plaatsvinden. Gegeven het Nederlandse uitgangspunt ten gunste van een mondiaal preferentiesysteem, zo stelde deze nota, zouden de bestaande regionale preferenties ‘zo spoedig als mogelijk is, dus waarschijnlijk geleidelijk,’ moeten worden opgenomen in het nieuwe algemene systeem. Daarmee zou dus rekening moeten worden gehouden bij de onderhandelingen over de vernieuwing van de Yaoundé-associatie, en bij de besprekingen met Nigeria en andere landen in Noord en Oost-Afrika, Israël, Maleisië, en mogelijke andere landen waar-

²⁰⁹) Uit de op 21 mei 1968 aan de Tweede Kamer gestuurde nabeschouwing van de ministers De Block en Udink over de conferentie valt op te maken dat Nederland zelfs van mening was geweest dat ‘1970 zeer wel in aanmerking had kunnen komen’ als ‘streefdatum’ voor het APS (MinEZBuza 1968, p. 6).

²¹⁰) Dat de OESO-landen voor de industriegoederen alleen met een *uitsluitingslijst* zouden gaan werken, duidde erop dat zij het APS vooral voor deze categorie wilden laten gelden, en niet voor de be/verwerkte agrarische producten, bij welke de *insluiting* als meer uitzonderlijk werd beschouwd. Veel ontwikkelingslanden meenden echter meer baat te hebben van een APS waarin vooral voor de laatste categorie goederen preferentiële tarieven zouden gaan gelden. De twee productengroepen waarvoor elk land een uitsluitings- respectievelijk een insluitingslijst zou maken werden gewoonlijk aangeduid met de nummers van de *Brusselse Tarievenomenclatuur* (BTN): 25-99 voor de industriële producten, en 1-24 voor de agrarische. De BTN wijkt op enkele punten af van de elders gebruikelijke *Standard International Trade Classification* (SITC), waarin hetzelfde onderscheid niet in twee eenvoudige categorieën was was onder te brengen.

mee een of andere handelsovereenkomst werd overwogen. Voorstanders van een mondiaal preferentiestelsel zouden volgens de BEB met name moeten nagaan welke compensatie de minst-ontwikkelde landen zouden moeten krijgen voor het verlies van hun regionale preferenties; als er ‘eventuele feitelijke verslechtering’ op ‘hun’ huidige afzetmarkten zou ontstaan, zou schade-loosstelling op zijn plaats zijn, iets wat ook nodig zou zijn voor ‘onze overzeese rijkssdelen.’ De schrijver van de nota nam echter aan dat deze compensatie, zoal niet geheel, dan toch wel gedeeltelijke gevonden zou worden ‘in de verbetering op “andere” afzetmarkten’²¹¹ (Dierikx et al., red, 2005a, p.196-197).

Daarnaast voorzag de nota echter dat binnen de OESO-groep ‘de meeste tegenstand’ wel van Frankrijk zou komen, en daardoor ook van de Europese Commissie – die de Franse zienswijze zelden afviel.²¹² Volgens de BEB hadden de Amerikanen in New Delhi in bedekte termen te verstaan gegeven, dat zij zich konden voorstellen dat de regionale preferenties ‘niet abrupt’ konden worden beëindigd. Aannemende dat die dus nog een tijdje naast de algemene preferenties zouden kunnen voortbestaan, waren de VS echter wèl strikt geweest over de contrapreferenties: die zouden ‘geleidelijk moeten verdwijnen en op een nog nader vast te stellen datum moeten zijn afgeschaft’ – anders zouden VS niet aan het APS deelnemen (idem p. 198).

Bij de praktische suggesties die de nota opperde voor de Nederlandse opstelling in de verschillende gremia, werd er nadrukkelijk op gewezen dat Frankrijk ook ‘nog steeds streefde naar preferenties in de vorm van tariefcontingenten’ (idem p. 199) – vaste hoeveelheidsmaxima die elk jaar de preferentiële invoer limiteren; deze zouden een stringenter en veel rigider systeem van bescherming tegen buitenlandse concurrentie in bepaalde sectoren vormen, dan het standpunt dat de nota zelf aanbeval: een APS met een voorlopig ‘bij wijze van werkhypothese aanvaarde, *uniforme* ontsnappingsclausule’ (idem) – het preferentiegevend land kan daarop dan alleen in geval van nood een (tijdelijk) beroep doen.

Nederland ging enkele maanden later de besprekingen over de bepaling van een gemeenschappelijk EEG-standpunt over het vervolg van Yaoundé-1 in met het ferme voornemen, dat de onderhandelingen daarover (en ook die met andere nog te associëren landen) niet de uitwerking van het bepleite APS zouden mogen doorkruisen.²¹³ Omstreeks september 1968 rees echter het vermoeden dat de diverse associatie-onderhandelingen wel eens eerder zou kunnen worden afgerond dan de OESO-voorbereidingen van het APS.²¹⁴ Dat kwam vooral omdat er in de EEG-groep meningsverschillen waren ontstaan over de door de VS geëiste afschaffing van de tegenpreferenties: als Yaoundé met 5 jaar zou worden verlengd, moest deze wederkerigheid dan wèl eerder worden beëindigd? Die twist duurde nog tot mei 1969, en toen bleek Nederland uiteinde-

²¹¹) Wat een behoorlijk optimistische inschatting was – alsof de zwakkere ontwikkelingslanden op andere afzetmarkten buiten de EEG, die dan ook zouden meedoen aan het APS, even gemakkelijk toegang zouden krijgen als de vele, meer ontwikkelde, ontwikkelingslanden die die toegang al vanouds hadden. Deze zwakkere ontwikkelingslanden zouden niet alleen buiten het EEG-gebied worden geconfronteerd met sterkere concurrenten uit de Derde Wereld, maar ook binnen dit gebied.

²¹²) Terzijde: Op één uitzondering na licht de notaschrijver niet toe waartegen deze tegenstand zich het meeste richtte. Aangenomen mag echter worden dat het hier de beëindiging van de regionaal beperkte preferenties van de EEG-associaties betrof, en in het bijzonder het verzet tegen afschaffing van de contra-preferenties, waaraan Frankrijk (en dus ook de Commissie) altijd al sterk gehecht was.

²¹³) Zie daarvoor ook de discussie in de onder leiding van de EZ-minister staande (interdepartementale) Coördinatie-Commissie voor Europese Integratie- en Associatieproblemen (CCEI) op 10-7-’68 (in Dierikx et al., red, 2005a, p. 225-227). De CCEI ontraadde overigens om de EEG voor te stellen ook associaties aan te gaan met Maleisië en (het later geopperde) Indonesië, en huldigde opvattingen over de naar aanleiding van het APS benodigde compensatie voor geassocieerde ontwikkelingslanden die nog minder tegemoetkomend waren dan de in noot 212 becommentarieerde nota (idem p. 226).

²¹⁴) Een intern memo van de BEB van 1 oktober 1968 meldt de vertragingen in Parijs en oppert enige alternatieve opties voor de associatie-onderhandelingen, die omstreeks 15 december zouden beginnen (Dierikx et al., red, 2005a, p. 268-269).

lijk helemaal alleen te staan met zijn opvatting, dat in het nieuwe Yaoundé-verdrag tenminste een ‘geleidelijke afbraak van de contrapreferenties’ moest worden opgenomen.²¹⁵ In de ministerraad van 16 mei 1969, die de verder te volgen gedragslijn besprak, ontstond echter een meningsverschil tussen staatssecretaris De Koster en minister Udink. De laatste wilde toen nog geen bakzeil laten halen, terwijl De Koster eerst zeker wilde weten of Nederland dit wel zou willen volhouden als de associatiebesprekingen daarop zouden vastlopen. De ministerraad kwam er niet uit en besloot om, na een voorbehandeling in de interdepartementale CCEI, de onderraad van de ministerraad voor Europese Zaken (REZ), de knoop te laten doorhakken. Deze Raad vond plaats op 23 juni 1969, en daar werd Udink overruled door de meerderheid van de andere ministers, die zich bij voorbaat neerlegde bij een in de komende Associatieraad in Brussel te verwachten compromisformule.²¹⁶ Udink liet aantekenen dat hij zich niet met dit besluit had kunnen verenigen, maar kwam in de ministerraad van 30 mei 1969 nog wel even terug op wat de Associatieraad van 29 mei had besloten.²¹⁷

Samengevat: het valt wel te betwijfelen of er zowel in de EEG-ministerraad als in de Associatieraad een uitkomst was mogelijk geweest, die het Amerikaanse bezwaar tegen de contrapreferenties meer tegemoet was gekomen: teveel EEG-lidstaten hechtten aan hun associatiere-laties en de reciproque voorkeursbehandeling, en de associatiekandidaatlanden kozen welbewust voor de associatievogel ‘in hun hand’ boven de tien APS-vogels ‘in de lucht’ – terwijl zij wisten erop te kunnen rekenen dat de EEG ervoor zou zorgen dat de vernieuwde associatie hen meer zou bieden dan het APS.²¹⁸ Deze bijzondere verstandhouding hoefde, wat de EEG betreft, de uiteinde-lijke totstandkoming van het APS dan ook niet in gevaar te laten komen – ook omdat zij desnoods voor haar eigen versie van het APS zou gaan.²¹⁹

²¹⁵) Het citaat staat in een conceptinterventie ten behoeve van staatssecretaris De Koster, die deze woorden sprak tijdens een Europese ministerraad, die op 12 mei 1969 plaatsvond (Dierikx et al., red, 2005a, p. 358, inclusief noot 10). Bij een daarop volgend memo van De Koster, d.d. 20 mei, voegde de ING-redactie een voetnoot toe, waarin stond dat het door De Koster op 12 mei verdedigde standpunt van Nederland ‘door geen van de andere lidstaten werd gedeeld’ (idem p. 363, noot 2).

²¹⁶) De discussie tussen Udink en De Koster in de ministerraad van 16 mei 1969 werd door de staatssecretaris samengevat in zijn, in de vorige voetnoot genoemde, memo van 20 mei daaropvolgend (Dierikx et al., red, 2005a, p. 363-364). De voorbereidende bespreking in de CCEI op 21 mei werd door de ING-redactie alleen samengevat in een voetnoot bij het wel opgenomen verslag van de REZ op 23 mei (idem respectievelijk p. 365, noot 5, en p. 364-365).

²¹⁷) Udinks verzet tegen de compromisformule in de REZ staat eveneens in het in de vorige noot genoemde verslag van 23 mei 1969. Een daaraan toegevoegde voetnoot van de ING-redactie vermeldt dat in de Associatieraad van 29 mei ‘een volledige afbraak van de [contra-preferenties] onhaalbaar’ was gebleken. En dat Nederland toen alleen een protocol had voorgesteld, waarin werd vastgelegd ‘dat het nieuwe associatieverdrag geen beletsel zou mogen vormen’ voor deelname aan een eventueel APS. Maar dat was niet meer dan een vrome uitspraak. Udink betreurde de bijsturing van Nederlands houding zeer, omdat hij vond dat het beter was geweest als er wel een begin was gemaakt met het afbreken van de tegenpreferenties – aldus zijn opmerking in de ministerraad van 30 mei 1969. Daar beweerde Udink dat het REZ-compromis helemaal niet nodig was geweest, en dat het evenmin gewenst was (als ik tenminste de niet geheel duidelijk weergave van zijn woorden in de genoemde ING-voetnoot goed interpreteer – idem p. 365, noot 6).

²¹⁸) Of de twee Koninkrijksdelen in de West dat vertrouwen ook hadden, was misschien de vraag. Zowel de Nederlandse Antillen als Suriname voorkwamen Haagse vraagtekens daarover door in brieven nadrukkelijk te protesteren tegen Nederlands steun aan het APS (de Antillen het eerst, op 25 juli 1968, en Suriname pas op 24 oktober 1968 – beide brieven opgenomen in Dierikx et al., red, 2005a, respectievelijk p. 227-228 en 291-293). Ze gaven beide details van de problemen die zij voorzagen als gevolg van het dreigende einde (of de verlaging) van hun voordelen uit de bestaande associaties. Dit ING-boek publiceert geen eerdere reactie van de Nederlandse regering dan premier De Jongs uitvoerige telexbericht aan alleen de Antillen van 11 mei 1970 – dus er zal wel iets zijn weggelaten. Kort voor deze reactie waren er problemen ontstaan in het Preferentiecomité van de Unctad, zodat ik de afhandeling van de protesten van deze landen tot na deze gebeurtenis uitstel.

²¹⁹) Dit laatste beweer ik uiteraard met voorkennis van de latere ontwikkelingen. Maar ik sluit niet uit dat medio 1969 een *alleingang* van de EEG nog niemands intentie was.

Met de besluiten in de Associatieraad op 29 mei 1969, die een compromis opleverden in een controverse die moeizaam was opgelost, kon de slechts beperkt gewijzigde nieuwe conventie van Yaoundé-2 uiteindelijk op 29 juli 1969 worden ondertekend. Daarna moest er echter nog lang worden gewachten voordat alle ratificaties binnen waren – alsof sommige landen wel even wilden afwachten wat de verdere onderhandeligen over het APS zouden opleveren! Die ratificaties werden pas ver in 1970 voltooid, zodat Yaoundé-2 ten slotte pas op 1 januari 1971 in werking kon treden.

Vanzelfsprekend werd door deze ontwikkelingen bij de EEG ook de tweede bijeenkomst van Unctads Speciale Preferentiecomité (eerder gepland van 28 april tot 2 mei 1969) geconfronteerd met het feit dat de OESO-groep zijn deadline van 1 maart had gemist. En ook twee maanden later was zij nog niet klaar met haar huiswerk. Slechts zes landen(groepen) konden rapporteren dat zij hun, nog steeds tentatieve, voorstellen hadden ingediend bij de OESO: de zes EEG-landen, de vier Scandinavische landen, het Verenigd Koninkrijk, Japan, Zwitserland en Nieuw-Zeeland. Canada, Oostenrijk, Ierland en de VS ontbraken nog steeds: de eerste drie beloofden indiening op korte termijn, maar de VS-vertegenwoordiger kon nog niets zeggen, omdat de regering van de net verkozen president, Richard Nixon, nog bezig was met een grondig doorlichting van het handelsbeleid. Twee dagen later, op 1 mei 1969, werd echter gemeld dat de VS opdracht hadden gegeven tot het opstellen van ‘illustratieve lijsten’ voor Parijs (Unctad Monthly Bulletin No.34, June 1969, p. 2).

Hoewel de ontwikkelingslanden erop stonden aan het oorspronkelijke tijdschema vast te houden en de derde bijeenkomst van het Comité gebruikten om de nieuwe SG van Unctad²²⁰ te instrueren alvast een Werkgroep te laten beginnen met het overleg over de ‘oorsprongsregels’ van het toekomstige APS (hoeveel bewerking een product minimaal moet hebben ondergaan in het exportland om voor preferentiële behandeling in het importland in aanmerking te komen), en ook andere voorbereidingen te treffen voor het komende overleg (idem), was er ook op 30 juni 1969 nog niets ontvangen van de VS; hun voorstellen zouden ‘as early as possible in July’ komen, zo rapporteerde de woordvoerder van de OESO-groep. Van verscheidene andere landen waren de voorstellen intussen wel ontvangen. Het APS-comité zette zich dus maar aan het ontwerpen van een nieuw tijdschema: de OESO-landen kregen tot eind oktober de tijd om onderling tot overeenstemming te komen, opdat hun gezamenlijke aanbod vóór half november bij Unctad zou worden neergelegd ter circulatie naar de regeringen van de lidstaten. De ontwikkelingslanden dachten vervolgens ongeveer twee maanden nodig te hebben om dit aanbod te bestuderen, voordat de ‘final negotiations’ in de vierde zitting van het Speciale Comité konden aanvangen. Omdat dit niet meer voor het einde van 1969 zou lukken, werd het aan de Unctad-SG overgelaten deze zitting op een geschikt moment bijeen te roepen (Unctad Monthly Bulletin, No. 35, July 1969, p. 1-2).

De nieuwste deadline haalde de OESO-groep eindelijk wel. Maar wat zij op 14 november 1969 ter tafel bracht was een allesbehalve gezamenlijk aanbod: het waren *dertien* afzonderlijke pakketten van twaalf landen en één landengroep (de EEG; de Scandinavische groep was intussen uiteengevallen). Er waren wel enkele gemeenschappelijke elementen (zoals de tijdelijkheid en de duur van de preferenties – 10 jaar). Ook zouden de aangeboden preferenties voor alle ontwikkelingslanden gelden, en in principe alle halffabrikaten en eindproducten betreffen (uitgezonderd textiel en kleding). De in aanmerking komende bewerkte landbouwproducten, waarvoor sommige landen rechtenvrije toegang wilden bieden en andere variabele tariefverlagingen, werden afzonderlijk gepresenteerd op positieve lijsten. Ook bij de industrieproducten wilden de meeste landen rechtenvrije toegang verlenen en slechts vier landen lineaire reducties. Drie andere landen

²²⁰) Sinds 1 maart 1969 was dit de Venezolaan Manuel Pérez-Guerrero, die deze functie had overgenomen van Raúl Prebisch, die op 26 november 1968 met pensioen was gegaan (Unctad Monthly Bulletin No. 31, March 1969, p.1).

(waaronder de EEG en Japan) wilden in deze categorie echter gaan werken met de eerder vermelde kwantitatieve maxima van de preferenties, die per product jaarlijks van tevoren zouden worden bekendgemaakt. En uiteraard maakten alle aanbieders het voorbehoud de voorkeursbehandeling te beperken, of helemaal in te trekken, als binnenlandse omstandigheden of belangen van andere landen dat vereisten. Verder moest er ook nog gekeken worden naar de onderlinge lastenverdeling, en naar de verhouding met de bestaande regionale preferenties en de daaraan gekoppelde contrapreferenties (idem, No.40, December 1969, p. 2-3).

Duidelijk was dat er nog zo veel losse eindjes en vraagtekens waren dat de vierde bijeenkomst van het Preferentiecomité, die in maart-april 1970 gehouden werd, nog lang geen finale bespreking kon worden. Naast gematigde tevredenheid bij sommige ontwikkelingslanden, waren met name de deelnemers aan regionale preferentiesystemen nog uiterst kritisch: zij vonden dit geen alternatief voor wat zij hadden en er waren ook nog geen compenserende maatregelen voorzien voor wat zij op enkele cruciale terreinen dreigden te verliezen. Omdat het de algemene wens was het nieuwe APS in werking te stellen bij het begin van het Tweede Ontwikkelingsdecennium van de VN (te beslissen in oktober 1970), werd voorgesteld dat het Preferentiecomité zijn eindrapport in augustus daaraan voorafgaand klaar moest hebben (idem, No. 45, May 1970, p. 1-2; en Coppens 1972a, p. 32).

Alle ogen werden daarna gericht op de in mei 1970 geplande ministerraadsvergadering van de OESO in Parijs.²²¹ Op initiatief van de Nederlandse SG, Van Lennep (tot 1 september 1969 nog Thesaurier-Generaal op Financiën), werd daar een nieuw compromis uitgewerkt, dat inhield dat gedurende een bepaalde proefperiode de verschillende preferentiesystemen gewoon naast elkaar zouden gaan functioneren, en dat over een mogelijke harmonisering pas op een later moment beslist zou worden. Omdat de VS hier ook mee instemden, waren hun eerdere eisen: dat er een uniform APS moest komen, en dat de regionale preferenties moesten worden beëindigd, kennelijk vervallen. En hun andere voorwaarde: dat ook de contrapreferenties moesten zijn opgeheven, werd gewijzigd in die zin, dat de ontwikkelingslanden die deze tegenpreferenties gaven, als zij ook voor Amerikaanse preferenties in aanmerking wilden komen, van tevoren de verzekering moesten geven deze tegenprestaties geleidelijk te zullen opheffen; terwijl de daarbij betrokken EEG-landen en het VK van hun kant moesten toezeggen geen vergeldingsmaatregelen te zullen nemen tegen deze opheffing (Coppens 1972a, p. 32-33).

Na dit onderlinge akkoord werd er nog intensief verder gepuzzeld op nadere afstemmings- en verbeteringsmogelijkheden. De resultaten, waarbij bleek dat bijna alle landen hun preferentieaanbod hadden uitgebreid, werden in september 1970 opnieuw ingediend bij Unctad. In een korte sessie van het Preferentiecomité gaven de ontwikkelingslanden hun eerste reacties: blij met de verbeteringen, maar nog niet helemaal tevreden; alleen de Yaoundé-landen verklaarden dat zij het

²²¹) Het was met het oog op deze OESO-Raad, dat de regering-De Jong een akkoord wilde bereiken met Suriname en de Antillen, die beide reeds in 1968 scherp hadden geprotesteerd tegen Nederlands plannen met het APS (zie hun brieven als genoemd in noot 218 hierboven). De daar eveneens al genoemde antwoordtelex van premier De Jong van 11 mei 1970 aan de regering van de Antillen (zie Dierikx et al., red, 2005a, p. 469-471) geeft uitgebreid uitleg van het regeringsstandpunt en verzoekt om nader beraad met beide koninkrijksdelen in de komende Rijksministerraad op 15 mei. De notulen van deze RMR zijn eveneens opgenomen, samen met de eraan voorafgegane telex van de Antilliaanse regering van dezelfde datum, die in deze vergadering werd voorgelezen (idem, respectievelijk 472-474 en 471-472). Beide gevolmachtigde ministers, Jonckheer en Polanen, waren geïnstrueerd tot het uiterste te gaan. De Nederlandse ministers wilden graag het eerdere voorbehoud van Nederland bij het EEG-standpunt, dat afhing van de instemming van beide landen, intrekken en zich aansluiten bij de dreiging van West-Duitsland en Italië om als EEG 'desnoods eenzijdig, zonder de Verenigde Staten, de [algemene] preferenties in werking te stellen' (idem p. 473). Ondanks allerlei toezeggingen van de Nederlandse kant konden de beide gevolmachtigden echter nog geen compromis sluiten; zij en de ministers Bakker (Koninkrijkszaken) en Udink werden daarom verzocht na de vergadering tot een schikking te komen (idem p. 474). De uitkomst daarvan wordt niet vermeld, maar ik neem aan dat Nederland – desnoods bij meerderheid – toestemming kreeg zich daarna als medestander van de EEG naar de OESO-Raad te begeven.

nieuwe EEG-aanbod te vrijgevig vonden en vreesden dat hun exporten naar de EEG eronder zouden lijden, en hun afzet naar andere landen weinig compensatie zou bieden (idem).

Terwijl de onderhandelingen in dit Comité werd geschorst tot 1 oktober 1970, kwamen de laatste ratificaties van het in juli 1969 ondertekende Yaoundé-2-akkoord binnen, zodat dit per 1 januari 1971 in werking trad.

Twee dagen later werden in Genève de preferentiebesprekingen hervat. Terwijl een vijftal Oost-Europese landen een gezamenlijke verklaring aflegde waarin werd toegezegd speciale maatregelen te zullen nemen ten behoeve van de export van ontwikkelingslanden naar hun gebieden, werden de onderhandelingen met de Westelijke landen opgejaagd door de naderende deadline voor DD-2. Hoewel het Speciale Comité er niet in slaagde alle zaken volledig te regelen, werd toch in de nacht van zaterdag op zondag, 11-12 oktober 1970, een akkoord gesloten tot instelling van het APS, waarbij erop werd vertrouwd dat over de nog hangende zaken (waaronder verbeterde toegang voor sommige landen en de tegenpreferenties) wederzijds aanvaardbare oplossingen zouden worden gevonden (Coppens 1972a, p. 33-35; en Unctad Monthly Bulletin No. 51, November 1970, p. 2-4).

Na dit globale APS-akkoord hadden de ambtelijke diensten in de diverse hoofdsteden nog veel werk te verzetten om de verschillende APS-stelsels praktisch uit te werken, de GATT-toestemmingen te verkrijgen en de diverse nationale en Europese wettelijke en parlementaire goedkeuringen zo spoedig mogelijk af te wikkelen. De DD-2 en Ontwikkelingsstrategie van de VN kon er twee weken later alleen over zeggen, dat de preferentieverlenende landen 'vastbesloten' waren dit preferentiesysteem 'zo spoedig mogelijk in 1971 tot stand te brengen' en er verdere verbeteringen in te zullen nastreven (Deelgenoten in Ontwikkeling IV, 1972, p. 12, paragraaf 32). Naar verluid, lukte het mede dankzij Nederlandse aandrang de EEG-ministerraad van 30 maart 1971 de laatste knopen te laten doorhakken, en als eerste het besluit te nemen het EEG-APS in werking te laten treden per 1 juli daaropvolgend (Coppens 1972a, p. 35). De andere preferentiegevende landen kwamen allemaal pas na afloop van de periode-Udink over de brug met hun eigen APS-versies, zodat we die zullen beschouwen in het volgende hoofdstuk.

Het APS van de EEG volgde in hoofdzaak de eerder vermelde kenmerken van het met preferentiële maxima uitgeruste stelsel dat Frankrijk voorstond. De details daarvan zal ik echter pas in het volgende hoofdstuk behandelen als vergelijkingen mogelijk zijn met de definitieve stelsels van de andere landen. Wel kan alvast worden opgemerkt dat het oorspronkelijke idee van één algemeen, niet-discriminatoir en niet-wederkerig preferentiesysteem volledig onder de wielen was geraakt van de tegenstrijdige wensen en belangen van de verschillende landen en marktpartijen. Als het geven van tariefpreferenties het oogmerk had de handel van de ontwikkelingslanden te bevorderen, dan mag het gebrek aan wil van de milde gevers om het daarover in hoofdzaken onderling eens te worden wel worden aangewezen als de oorzaak dat het (wellicht voorlopige) eindresultaat daarvan een gedrocht was: de grote diversiteit aan afwijkende regelingen en deels tegenstrijdige eisen leek alleen daardoor al misschien wel méér handelshinderpalen dan handelsbevorderende trekken te bezitten! Een land in ontwikkeling moest wel over geavanceerde marktverkenningdiensten beschikken om in deze wirwar van stelsels en bijzondere bepalingen een weg naar betere afzetmogelijkheden te kunnen vinden (een conclusie die Den Boer al in 1975 trok; ik kom op zijn evaluatie terug in het volgende hoofdstuk).

Overige handelsproblemen tijdens en na Unctad-2

Tijdens Unctad-2 werden zowel in Commissie 2, waar in eerste instantie het preferentie-idee werd

besproken, als in een andere Commissie en enkele Werkgroepen handelsvraagstukken behandeld die voor ontwikkelingslanden van belang waren. Ik zal daaruit een selectie maken die geleid wordt door drie overwegingen: of een onderwerp op zichzelf belangrijk was, of belangrijke ontwikkelingen kende in de periode na de conferentie, of als er in Nederland iets aan werd gedaan dat nadere beschouwing verdient.

Naast het preferentie-onderwerp bereikten uit Commissie 2 nog drie andere ontwerpresoluties van de G77 de eindstreep van de plenaire behandeling aan het slot van de conferentie. In alle drie de gevallen adviseerde de Everest-groep, voornamelijk uit tijdgebrek, ze zonder verdere discussie door te verwijzen naar de TDB voor studie en besluitvorming na de conferentie. In één geval stak de plenaire vergadering van 27 maart 1968 daar echter in een stokje voor: op verzoek van Brazilië werd gestemd over het op de valreep ingediende voorstel om nader onderzoek te doen naar de zogenaamde '*restrictive business practices*' van internationaal opererende bedrijven. En dat bracht een scheiding der geesten aan het licht: 12 rijke landen (waaronder Nederland) waren tegen, 9 landen onthielden zich, en 57 van de aanwezige landen stemden voor.

De bedoelde 'praktijken' betroffen onder andere handelingen van zulke bedrijven die (mogelijk) nadelig waren voor de landen waarmee zij handeldreven of waarin zij dochterondernemingen hadden, zoals exporten beperken door kartelafspraken, monopolistische prijzen hanteren, patenten en handelsmerken niet vrijgeven, en andere concurrentiebeperkende bedrijfsstrategieën. De tegenstanders van nader onderzoek daarnaar gebruikten aanvankelijk het formele bezwaar, dat zij in hun delegaties onvoldoende deskundigheid op dit terrein hadden om het belang van dit voorstel te beoordelen. Maar toen de G77, teneinde de kans op meer voorstemmers te vergroten, het woordje 'private' toevoegde aan 'enterprises of developed countries', vonden de tegenstanders dat te eenzijdig – en dus werd dat toen de stok om de hond te slaan.²²²

Door dit meerderheidsbesluit bereikte de G77 dat het Unctad-secretariaat eerder aan het onderzoek naar deze ondernemingspraktijken kon beginnen. Toch wachtte dit secretariaat de zitting van de TDB van januari-februari 1969 af, waar het eerst een globale opzet van het gevraagde onderzoek ter discussie stelde (Unctad Monthly Bulletin No. 30, February 1969, p. 2). Gesteund door enkele richtlijnen van deze Board, zond het secretariaat daarna vragenlijsten rond waarop het antwoorden nodig had om verder te kunnen. Die kwamen echter niet vlot af: in de Fabriekencommissie van januari 1970 werden er nog maar 27 gerapporteerd, merendeels uit ontwikkelingslanden. Eén jaar later waren er nog maar van 40 regeringen antwoorden ontvangen, met slechts 11 uit ontwikkelde markteconomieën, waaronder ook Nederland (de VS werden node gemist vanwege hun grote ervaring met anti-trust-beleid). Unctad had intussen een voorlopig inventarisatie gemaakt van aangetroffen collusie-achtige bedrijfsactiviteiten, onderscheiden in drie categorieën: importkartels in industrielanden die buitenlandse concurrentie tegenwerken; bedrijfsinvesteringen in ontwikkelingslanden met productierestricties en nadelige licentie-afspraken; en exportkartels uit industrielanden gericht op vergroting van marktaandelen in het buitenland. Het rapport eindigde met een aanduiding van zeven terreinen waarop verder onderzoek gewenst was (Coppens 1972a, p. 43-45; en excerpten uit het rapport in Unctad Bulletin No. 57, May 1971, p. 3-4). Kort daarvoor had op dit punt de Internationale Ontwikkelingsstrategie van de VN niet meer opgeleverd dan de vage afspraak dat dit onderzoek ook gericht zou zijn op het vinden van passende tegenmaatregelen, en dat getracht zou worden de resultaten daarvan vóór eind 1972 te verwezenlijken (Deelgenoten... IV, 1972, p. 13, paragraaf 37).

Het is duidelijk dat het optreden van zulke bedrijven en trusts een ernstige hindernis kan zijn voor een optimale benutting van het toch al zo lastig te hanteren APS. Meer inzicht in deze praktijken en de bestrijding daarvan was dringend nodig om te komen tot effectieve tegenactie. Dat zou een belangrijk onderwerp worden voor de derde conferentie van Unctad, die in april-mei 1972

²²²) Nederland noemde deze beperking tot particuliere ondernemingen de reden voor zijn tegenstem, zoals het delegatieverslag toelichtte (MinEZ 1968, p. 67, met de tekst van de resolutie op p. 171).

zou plaatsvinden in Santiago, Chili – een land dat recent had ondervonden wat het is om door internationaal opererende (Amerikaanse) conglomeraten belaagd te worden.

De twee andere ontwerp-resoluties van de G77 uit Commissie 2 werden inderdaad doorverwezen naar verdere behandeling in de permanente organen van Unctad na de conferentie. De eerste van deze teksten had inhoudelijk echter weinig om het lijf, omdat hij voornamelijk in zeer algemene termen aandrang op een zo spoedig mogelijke liberalisering van de handel bij zowel de tarifaire als de kwantitatieve handelsbarrières.

Kwantitatieve restricties van de internationale handel waren evenwel een terrein dat in de periode ná de conferentie belangrijke bewegingen te zien gaf. En die betroffen vooral, zoals we in het vorige hoofdstuk hebben gezien, de sector van de katoen en andere textiel- en kleding-producten die voor ontwikkelingslanden in het begin van hun industrialisatie van groot belang zijn. De traditionele producenten daarvan in de rijke landen gaven dit terrein echter niet zonder slag of stoot prijs. De VS, spoedig gevolgd door het VK, waren al voorop gegaan in het aan banden leggen van opkomende textielproducenten in de Derde Wereld door middel van zogenaamd ‘vrijwillige’ auto-limiteringsakkoorden (zie paragraaf 3.3 in het vorige hoofdstuk). Aanvankelijk waren die alleen tegen katoenhoudende exporten gericht, maar tegen het einde van de jaren zestig kwamen daar ook jute, wol en andere dierlijke vezels bij.

De EEG kende tot medio 1968 nog geen gemeenschappelijk beleid voor non-tarifaire belemmeringen.²²³ Maar na 1 juli 1968 werd er wel gewerkt aan harmonisatie van het quotabeleid, omdat de diverse textiel- en kledingsectoren in de lidstaten steeds meer in moeilijkheden kwamen ten gevolge van (conjuncturele) vraagvertragingen en toenemende concurrentie uit het buitenland. De kleinere lidstaten hadden van die concurrentie eerder en daardoor ook meer last dan landen als de Bondsrepubliek en Frankrijk, die relatief grote binnenlandse markten hadden. Naarmate de onderlinge douane-unie de handelsbelemmeringen binnen de EEG echter opruimde en de economische integratie versterkte, bleven deze sectoren steeds verder achter bij de groei in overige industrieën. Huisnijverheid en latere fabrieksproductie in regionaal geconcentreerde gebieden, waar oorspronkelijk wellicht specifieke locatievoordelen hadden bestaan, leden sterk onder zowel de toenemende importen als de veranderende consumentenvoorkeuren. Bij die importen kwamen, na de producten uit EEG-landen, na enkele jaren ook het aanbod uit ‘lage-lonen-landen’ in Zuid en Oost-Europa, andere industrielanden, maar ook een aantal ontwikkelingslanden dat eveneens dankzij hun arbeidskostenvoordeel een industrialisatievoorsprong nam op de rest van de Derde Wereld. En de sterke vraagveranderingen hingen ook samen met het beschikbaar komen van buitenlandse ontwerpen en stoffen. Gevoegd bij de, grotendeels, autonome technische ontwikkeling, met verbeteringen in productietechnieken en marketingmethoden en de om zich heen grijpende toepassing van synthetische vezels, ontstond er een moderniseringsproces dat veel oude textiel- en kledingregio’s nauwelijks of niet meer konden bijbenen.

De langzame verarming van sommige gebieden, die na perioden van arbeidsonrust volgde op bedrijfssluitingen en het wegtrekken van bedrijven (of alleen de arbeidsintensieve onderdelen

²²³) Nederland kon in Commissie 2 dan ook met instemming verwijzen naar de Belgische verklaring, dat er in de Benelux-landen nog maar drie van zulke hoeveelheidsbeperkingen resteerden, en dat die geen praktische betekenis hadden voor ontwikkelingslanden (MinEZ 1968, p. 170). Deze woordvoerder, werkzaam op EZ, verzuimde echter, ongetwijfeld welbewust, iets te zeggen over de overige EEG-landen, die wél nog allerlei importquota handhaafden op producten afkomstig uit ontwikkelingslanden. Cutajar & Franks gaven er enkele voorbeelden van: Italië bij tabaksproducten, bananen en gedroogd fruit; West-Duitsland bij jute- en cocosvezel-producten (matten en touw), leer en wollen garens, stoffen en kleding; en Frankrijk eveneens bij leer, jute- en cocosvezel- en tabaksproducten, en daarnaast ingeblikte vis en sportartikelen (het lijstje van dit land was overigens incompleet, omdat het zijn importquota niet aanmeldde bij de GATT – Cutajar & Franks 1967, p. 110, inclusief noot 2).

daarvan) naar het buitenland, was het uiteindelijke resultaat van ontwikkelingen die zich in de EEG in de jaren zestig en zeventig begonnen af te tekenen. Overheden probeerden op allerlei manieren deze zich op termijn doorzettende industriële herstructurering waar mogelijk te keren, of de gevolgen ervan op te vangen met omscholingssubsidies, regionaal stimuleringsbeleid en sociale bijstand. Zo lang er nog hoop was op het keren van de trend, zochten deze overheden, onder druk gezet door vakbeweging en werkgeversorganisaties, hun toevlucht steeds meer tot importbeperkende maatregelen, in het bijzonder importquota die bij uitstek specifiek konden worden toegepast tegen bepaalde producten, of bepaalde landen. Opmerkelijk was echter dat – nadat dit tegenover mede-EEG-landen niet meer was toegestaan, en omdat andere industrielanden (zoals de VS, Canada, en het VK, die in staat waren terug te slaan!) moesten worden ontzien, wat na verloop van tijd ook gold voor Zuid-Europese landen en Israël, die geopolitiek een streepje voor hadden – de protectionistische tendenzen in de grote EEG-landen zich vooral richtten op de industrieel in opkomst zijnde landen in het Verre Oosten en Zuiden (zoals Hongkong, Zuid-Korea, India en Iran). Zij deden dat in het kader van de *'Long-Term Arrangement on Cotton Textiles'* (LTA), die in 1967 bij de afsluiting van de Kennedy-ronde werd verlengd voor drie jaar, en daarna nog eens tot eind 1973.²²⁴

De EEG-Commissie was intussen al een tijdje bezig met de lidstaten en andere GATT-landen om dit textiel- en kledingbeleid niet alleen te vergemeenschappelijkken, maar het ook te verbreden tot een groter aantal vezels dan alleen katoen. Een van de voorzorgsmaatregelen die de EEG dan ook al snel nam, zoals we al gezien hebben, was om de hele textiel- en kledingsector uit te zonderen van het voorgenomen APS-beleid (al werd dit later weer iets gecorrigeerd). Het gemeenschapsbeleid werd overigens ook uitgebreid met andere 'gevoelige' sectoren waarin afzonderlijke lidstaten voorheen nationale importquota in stand hielden (zie de voorbeelden in noot 223); die zouden voortaan dus EEG-wijd worden toegepast.

Het gebruik van niet-tarifaire handelsbelemmeringen nam overigens ook in andere ontwikkelde landen hand over hand toe; met name door zijn meer specifieke toepasbaarheid nam dit instrument steeds meer de rol van invoertarieven over. Hoeveelheidsbeperkingen, die vaak ook in de verkapte vorm van kwaliteitseisen, gezondheidsnormen en verpakkings- en etiketteringsvoorschriften (en recenter ook in de vorm van milieustandaarden) voorkwamen, waren een lastig onderwerp bij internationale handelsonderhandelingen. Omdat zij vooral voor ontwikkelingslanden een groeiend probleem werden, probeerden de permanente organen van Unctad er extra aandacht aan te schenken in de periode na de conferentie. De belangrijke industrielanden ontkenden niet de ernst van dit probleem, maar toonden zich wel uiterst beducht voor inbreuken op bevoegdheden die zij als vanouds wensten voor te behouden aan de GATT. De GATT maakte er echter ook geen grote vorderingen mee, zodat de G77 er uiteindelijk maar toe overging het vraagstuk van de ntb's of qr's²²⁵ als een bijzonder onderwerp op de agenda van de volgende conferentie te zetten.

Om dezelfde reden had de Internationale Ontwikkelingsstrategie van de VN in 1970 over de non-tarifaire handelsbelemmeringen, afgezien van de vele paragrafen waarin er wel zijdelings naar verwezen werd, maar één paragraaf die deze belemmeringen en hun gewicht voor ontwikkelingslanden centraal stelde: die beloofde voortgaand en geïntensiveerd internationaal overleg

²²⁴) Deze LTA liet wel een toename van exporten toe, maar die was voor de invoer van textiel van EEG-landen uit ontwikkelingslanden veel trager dan die uit ontwikkelde landen. Een tabel in het latere NAR-advies dat ik ook in het vorige hoofdstuk reeds aanhaalde, illustreert dit: tussen 1968 en 1974/'75 steeg in de textielsector de 'importpenetratie' (de invoer in procenten van de 'apparent consumption') door ontwikkelingslanden van 1,12 naar 3,13 %, en door ontwikkelde landen van 2,2 naar 4,59%! Alleen in de kledingsector lag dit penetratiecijfer, vermoedelijk vooral door ontwikkelingen in de recentere jaren van deze periode, voor beide landengroepen omgekeerd: 1,93 en 7,09% voor de ontwikkelingslanden en 1,74 en 5,49% voor de ontwikkelde landen (NAR 1981c, tabel 8, p. 26).

²²⁵) *Non-tariff barriers* respectievelijk *quantitative restrictions*.

over vermindering en opheffing daarvan, met als deadline dat ‘getracht [zou] worden dergelijke maatregelen vóór 31 december 1972 ten uitvoer te brengen’ (Deelgenoten... IV, 1972, p. 12).²²⁶

De derde en laatste G77-resolutie uit Commissie 2 van Unctad-2 die eveneens werd doorverwezen naar het post-conferentie overleg, ging over het vestigen en uitbreiden van op export gerichte industrieën in ontwikkelingslanden en andere maatregelen van *exportpromotie*, inclusief de voorbereiding van een breed en gecoördineerd programma van exportontwikkeling. Dit was geen tekst waar van de zijde van de ontwikkelde landen veel bezwaren tegen werden ingebracht – behalve dan dat duplicatie van het werk van de GATT vermeden diende te worden, en dat het ook niet wenselijk was het *Internationale Handelscentrum* (ITC) in Genève – waarin GATT en Unctad sinds kort samenwerkten – meer open te stellen voor bemoeienis vanuit Unctad. Kort na de conferentie analyseerde een gezamenlijk adviesgroep van exportpromotiedeskundigen de activiteiten van dit ITC in 1968 en de plannen voor ’69. Dit omvatte vier sleuteldiensten: een voor marktinformatie die reageert op verzoeken om inlichtingen van individuele landen en marktrapporten verspreidt; een publicatieprogramma met een kwartaalblad over handelsvoorlichting en het exportpotentieel voor ontwikkelingslanden in andere landen; een adviesdienst die missies naar individuele ontwikkelingslanden stuurt ten behoeve van op te zetten exportbevorderingsfaciliteiten; en een scholingsprogramma in Genève en elders dat cursussen en studiereizen organiseert en in-service-training geeft in samenwerking met regeringen in de OESO-regio, waarvan jaarlijks zo’n drie tot vierhonderd trainees uit ontwikkelingslanden zouden kunnen profiteren (Unctad Bulletin No. 24, June 1968, p. 2-4; in dezelfde Bulletins No. 41, 53, en 54, werden deze activiteiten later geactualiseerd).

Eén ITC-project dat spoedig zijn waarde zou bewijzen was de in juni 1971 toegezegde financiering door het UNDP van de bijstand die Unctad in de komende drie jaren zou gaan leveren aan zo’n 50 ontwikkelingslanden bij het opleiden en inwijden van personeel in de complexiteiten van de verschillende APS-stelsels die binnenkort in werking zouden treden (idem No. 59, July 1971, p.2). Udink, die in zijn vorige functie als directeur van de Centrale Kamer voor Handelsbevordering, doordrongen zal zijn geweest van de noodzaak zulke expertise in armere landen op te bouwen, kreeg al in 1967 het rapport van een ambtelijke werkgroep die (waarschijnlijk door hem gevraagd) adviseerde een zelfstandig, nationaal instituut op te richten dat in samenwerking met het bedrijfsleven en NGO’s ‘voorlichting en bijstand’ kon verlenen ter bevordering van de import uit ontwikkelingslanden naar Nederland en West-Europa. Ergens in 1971 werd dit zogenoemde ‘*Centrum tot Bevordering van de Import uit Ontwikkelingslanden*’ (CBI) ingesteld, en gevestigd in Rotterdam; maar het bleef wel ressorteren onder DGIS.²²⁷ Het leverde ook diverse diensten aan het ITC in Genève, en groeide onder de volgende OS-ministers uit tot een voorbeeld voor andere DAC-landen.

Interessant is misschien nog dat ‘handelsbevordering’ een van de weinige onderwerpen was waarover in de VN Ontwikkelingsstrategie een paragraaf kon worden aangenomen die door geen enkele delegatie van negatieve reserves werd voorzien – misschien omdat de tekst was gegoten in

²²⁶) De EEG, die bij nader inzien blijkbaar terugschrok voor een al te concrete uitleg van deze belofte, maakte er in haar reserve over deze paragraaf van, dat gestreefd zou worden naar ‘het bereiken van praktische resultaten van het ter zake te voeren internationale overleg’ voor de genoemde datum (Deelgenoten... IV 1972, p. 44).

²²⁷) Deze institutionele plaatsing kwam voort uit Udinks ‘beduchtheid voor de kritiek dat het bedrijfsleven zich van de zaak meester zou maken’, aldus de ING-redactie in een voetnoot bij een eerste concept van ‘een mogelijke taakomschrijving’ van het CBI, d.d. 1 mei 1970 (in Dierikx et al., red, 2005, p. 466-468, noot 3 op p. 468). Het eerdere advies van de genoemde werkgroep wordt vermeld in een redactionele voetnoot bij een ambtelijke notitie ter voorbereiding van Unctad-2, d.d. 29 november 1967 (idem, p. 107-110, noot 7 op p. 110). In de huidige website van BuZa blijkt dat het CBI inmiddels actief is in 47 landen (zie ook de samenvatting van de diverse activiteiten en samenwerkingsrelaties), terwijl de Engelstalige site van het CBI zelf melding maakt van zijn ondersteuning van de ‘export from 48 developing countries in 28 sectors.’

de vorm van het voornemen van ontwikkelingslanden ‘zich meer [te] zullen inspannen om in grotere mate gebruik te maken van handelsbevordering als instrument ter uitbreiding van hun uitvoer.’ Mogelijk omdat de slotzin ook nog stelde dat ‘hiertoe doeltreffende internationale bijstand zal worden geboden’, had niemand moeite met deze paragraaf (Deelgenoten ... IV, 1972, paragraaf 36, p. 13).

In Commissie 5 van Unctad-2 werd echter een onderwerp besproken dat wel weerstand ontmoette. Het betrof de verbetering van de *arbeidsverdeling* in de wereld, met name via het vinden van aanknopingspunten voor een herziening van de huidige productiestructuur in de ontwikkelde landen in de richting van een zodanig gebruik van productiefactoren dat arme landen meer kansen tot ontwikkeling krijgen. De conferentie liet het bij het noteren van een aantal suggesties voor verder onderzoek, die het Unctad-secretariaat zou kunnen oppakken (MinEZ 1968, p. 40-41). Maar toen tweeënhalf jaar later de VN-Ontwikkelingsstrategie probeerde de OESO-landen wat meer te committeren tot het ‘overwegen’ van concrete maatregelen en, waar mogelijk, een ‘programma’ van aanpassing van industrieën en omscholing van arbeidskrachten die ‘worden, of dreigen te worden, benadeeld door de vergrote invoer’ van concurrerende producten uit ontwikkelingslanden (paragraaf 35 in Deelgenoten... IV, p. 12), hadden zes rijke landen allerlei bedenkingen.²²⁸

Dat Nederland al langer nadacht over verbetering van de internationale arbeidsverdeling is al in het vorige hoofdstuk opgemerkt. Udink vroeg in november 1967 om nader advies van de NAR, maar dat bleef lang uit mede omdat een tijdlang werd geprobeerd om samen met de SER (die reeds op de sectorstructuurpolitiek studeerde) iets uit te werken. Dit verhinderde deze minister weliswaar niet om intussen, net als zijn voorganger Bot, te blijven pleiten voor het volgen van Tinbergens idee van een efficiëntere internationale productieverdeling, waarmee zowel arme als rijke landen beter af zouden zijn. In zijn al eerder aangehaalde redevoering voor het KIT (oktober 1970) opperde Udink zelfs al de vorming van een uit het ontwikkelingsbudget gefinancierd fonds waaruit de aanpassingskosten van bepaalde bedrijven zouden kunnen worden bestreden (Udink 1970b, p.14).

Helaas kon het pas in 1971 komende NAR-advies daar weinig aan toevoegen: verdere studie zou nodig zijn voordat kon worden aangegeven op welke productiesectoren Nederland zich bij voorkeur zou moeten toelagen (NAR 1971a, p.17-18). Een vervolgadvis kwam in december van dat jaar, zodat ik dit onderwerp verder uitstel tot het volgende hoofdstuk.

Andere handelsonderwerpen of problemen met handelsaspecten die in New Delhi aan de orde kwamen, werden eveneens in Commissie 5 of in een van de drie Werkgroepen besproken. Ik noem alleen de meest relevante.²²⁹

Over de economische effecten van *regionale groepsvorming van rijke landen* werd tijdens Unctad-2 in verschillende commissies hevig gedebatteerd. Vooral het landbouwbeleid van de EEG werd van vele kanten onder vuur genomen. Nadat een gemeenschappelijke tekst daarover in

²²⁸) Australië wees op het ‘vroege stadium’ van zijn eigen industriële ontwikkeling; de VS en België wilden pas tot maatregelen overgaan als er problemen ontstaan; Denemarken meende geen wettelijke mogelijkheden te hebben om bedrijven iets op te leggen, terwijl Frankrijk bestaande internationale veiligheidsclausules niet wenste aan te tasten. Alleen het VK wilde wel nagaan wat mogelijk was ‘in geëigende omstandigheden,’ maar ging niet mee in een daarop te richten programma. Als enig ontwikkelingsland vond Chili de hele paragraaf ‘onaanvaardbaar’ omdat er geen steunmaatregelen aan zich aanpassende industrieën in werden genoemd (Deelgenoten ... IV, p. 44-45).

²²⁹) Het wel op zichzelf belangrijke onderwerp van de handel tussen landen met verschillende economische en sociale systemen – kortweg: de Oost-West en de Oost-Zuidhandel, laat ik alleen weg omdat het noch in New Delhi, noch in de Internationale Ontwikkelingsstrategie controversieel was (zie MinEZ 1968, p.33-37 en 136-138, en paragraaf 38 in Deelgenoten... IV, p. 13 en 43).

Commissie 5 onhaalbaar was gebleken, werd het onderwerp door de plenaire vergadering doorverwezen naar de TDB (MinEZ 1968, p. 37-40).

Hoewel de verdere ontwikkeling van de samenwerking tussen de zes eerste EEG-landen in de periode na de conferentie allesbehalve stilstond, konden de Unctad-organen en de meeste ontwikkelingslanden meestal niet veel meer doen dan passief toekijken; alleen de bij de verlenging van de Yaoundé-conventie betrokken ontwikkelingslanden en gebieden, en het kleine aantal andere landen in Noord-, Midden- en Oost-Afrika en elders waarmee vervolgens beperktere akkoorden werden afgesloten, hadden een iets grotere stem aan de onderhandelingstafels van de EEG. De rest van de Derde Wereld had geen andere keus dan af te wachten hoe het APS-aanbod van de EEG en de andere OESO-landen eruit zou zien. Na het aftreden van De Gaulle in Frankrijk werd echter wel het proces van verdere verbreding en verdieping van het Europese integratieproces voortgezet, onder andere met het principebesluit van de Europese Topconferentie in Den Haag in december 1969 te streven naar de vorming van *Europese Monetaire Unie* (EMU). En na 30 juni 1970, toen de officiële onderhandelingen met vier nieuwe kandidaatlanden werden geopend, dreigden met name in het VK, Ierland en Denemarken (Noorwegen viel later weer af) de traditionele afzetmogelijkheden van een aantal ontwikkelingslanden ernstig in de knel te komen (na het suikerprobleem, dat ik noemde in de grondstoffensectie hierboven, zal ik andere aspecten van deze kwestie inbrengen in de latere sectie over de wenselijkheid van een communautair ontwikkelingsbeleid van de EEG).

Het is daarom wel opmerkelijk dat dit regionale integratieproces tussen de EEG en zijn kandidaat-landen en de gevolgen daarvan voor veel andere ontwikkelingslanden zo gelaten werden gadeslagen door Unctad. Dat de Internationale Ontwikkelingsstrategie, die in oktober 1970 de VN passeerde, zelfs geen enkele aandacht besteedde aan dit proces en zijn mogelijke slachtoffers was dan ook een slecht teken voor het Tweede Ontwikkelingsdecennium, dat hiermee een aanvang nam.²³⁰

Over de uitbreiding van de onderlinge handel en economische *integratie tussen ontwikkelingslanden* ontstonden daarentegen tijdens Unctad-2 weinig meningsverschillen. Met de wensen die vooral ontwikkelingslanden aandroegen in een van de werkgroepen, hadden de ontwikkelde landen weinig problemen. In de plenaire vergadering van 26 februari 1968 kon een ‘concerted declaration’ over allerlei vormen van onderlinge samenwerking van ontwikkelingslanden dan ook zonder stemming worden aangenomen (MinEZ 1968, p. 99-106, met de resolutietekst op p. 217-220). In de Internationale Ontwikkelingsstrategie werden in de eerste paragraaf die daarover ging, ook preferentiële handelsovereenkomsten tussen ontwikkelingslanden genoemd, terwijl in de tweede paragraaf de ontwikkelde landen en de socialistische van Oost-Europa hun steun aan zulke initiatieven toezegden (Deelgenoten... IV 1972, paragrafen 39 en 40, p.14).

Daarnaast was er het *internationale voedselvraagstuk*, dat in een aparte Werkgroep van Unctad-2 werd besproken. Er was een grote mate van consensus over de noodzaak van snelle uitbreiding van de eigen voedselproductie in ontwikkelingslanden, inclusief de daarvoor noodzakelijke infrastructuur, opslag- en distributiefaciliteiten, voorlichtingsdiensten, en verder onderzoek. Voedselhulp op tijdelijke basis was voorlopig nog wel onmisbaar, maar zou op zowel multilaterale als bilaterale wijze verstrekt moeten worden. Nederland nam deel aan het opstellen van een conceptdeclaratie, die op twee onderdelen na ieders instemming kreeg. Daarover werd in de ple-

²³⁰) De bedenkingen die ik had bij het EEG-integratiebeleid tot begin 1971 heb ik verwerkt in mijn paper voor een symposium in Noordwijk, mei 1971, dat werd georganiseerd door twee instituten van de Universiteit van Leiden. Mijn paper is in eerste instantie gepubliceerd door de Novib (zie Coppens 1971) en in 1972 in Engelse versie uitgegeven door de symposiumorganisatoren (zie Coppens 1972c in Everts, ed., 1972), een bundel waarin ook de discussie over het paper werd samengevat (p. 187-205). Mijn verwijten aan de EEG werden door het toenmalige lid van het Europese Parlement, Ir. Henk Vredeling, in de vorm van schriftelijke vragen voorgelegd aan de Europese Commissie (Vragen nr. 281/71). De grotendeels ontwijkende reactie van de Commissie ontving ik op 15 november 1971, via Vredeling.

naire vergadering nog stevig geknukt, maar een finaal amendement van de G77 overtuigde wel de twistenden, op één na: Cuba onthield zich, omdat het de verklaring te zwak vond, en als ‘volkomen hol’ omschreef; 86 landen stemden echter met Nederland voor (Coppens & Scherpenzeel 1968, p. 96, en MinEZ 1968, p. 42-43 en de resolutietekst op p. 144-147).

Met deze Verklaring over het Wereldvoedselprobleem van Unctad-2 was het wenselijke beleid van de diverse landen vermoedelijk conceptueel wel zo ver uitgekristalliseerd, dat de Internationale Ontwikkelingsstrategie alleen in paragraaf 75 nog enkele puntjes op de i zette voor de specifieke maatregelen die de ontwikkelingslanden zich voornamen te treffen ten aanzien van hun landbouw, veeteelt, visserij en bosbouw (zoals landhervorming, irrigatie, andere infrastructuur en voorlichtingsdiensten in deze sectoren). En ontwikkelde landen zouden deze voornemens zoveel mogelijk steunen en er in hun eigen handelspolitiek rekening mee houden (aldus Deelgenoten... IV, 1972, p. 29-30, en zonder dat er reserves bij werd uitgesproken).

Een andere Werkgroep in New Delhi stond nog stil bij de *overdracht van technologie* aan ontwikkelingslanden. Deze landen betreurden met name de hoge kosten daarvan en de beperkingen die bestaande patenten opleggen. Tegen hun neiging om ook op dit terrein in Unctad-instituten op te richten kwamen de Westelijke landen echter in het geweer. Omdat er geen finale overeenstemming tot stand kwam, werd de ontwerp-resolutie slechts met meerderheid van stemmen (67 voor, 2 tegen en 15 onthoudingen, waaronder Nederland) doorverwezen naar verdere behandeling in de TDB (MinEZ 1968, p. 45-47; de resolutietekst, die in dit delegatieverslag ontbreekt, staat echter wel in het rapport van de Algemene Rapporteur van Unctad-2 (zie p. 53-54 daarvan), dat minister De Block op 6 mei 1968 aan de Tweede Kamer toestuurde.

Het meer aspecten omvattende onderwerp ‘Wetenschap en techniek’ kreeg in de Internationale Ontwikkelingsstrategie niet minder dan vijf paragrafen, die de latere stand van de discussie weerspiegelden (Deelgenoten... IV, paragrafen 60-64, p. 23-5). Het behoorlijk grote aantal reserves, dat zowel één ontwikkelingsland als een viertal ontwikkelde en semi-ontwikkelde landen aantekenden tegen een of twee van deze paragrafen (idem p. 52-53), verried echter dat over dit onderwerp nog geen consensus was bereikt.

Ik eindig de selectie van onderwerpen met handelsaspecten met enkele kanttekeningen bij de besluiten over twee groepen van ontwikkelingslanden met bijzondere kenmerken: die van de *minst ontwikkelde ontwikkelingslanden*, en die van de *landen zonder zeekust*. Er heerste in New Delhi wel een hoge mate van overeenstemming over de bijzondere problematiek van deze twee groepen landen, en over de bijstand die zij uit hoofde daarvan verdienen.²³¹ Maar die eenstemmigheid brak in het geval van de MOL's stuk op de criteria die de selectie van deze landen zouden moeten bepalen. Er werd wel een resolutie met te nemen maatregelen aangenomen (zelfs met unanimité), maar op de ontwikkelingslanden die voor deze speciale steun in aanmerking zouden komen, moest het Unctad-secretariaat nog verder studeren na de conferentie (MinEZ 1968, p. 107-111 en 222-223). Weinig bemoedigend was dat het overleg daarover zelfs medio 1971 nog niet was afgerond, zodat de tekst van Internationale Ontwikkelingsstrategie alleen paragrafen bevatte over nu iets verder uitgewerkte maatregelen, maar nog niets zegt over de landen die daar wat aan zouden kunnen hebben (Deelgenoten... IV, 1972, paragrafen 56-58, p. 21-23; met alleen Soedan dat zich bezorgd toonde over de geringe voortgang tot dan toe – idem p. 51-52). (De (definitieve) lijst van de MOL's zou pas in de volgende periode tot stand komen, zodat ik ook daarop zal terugkomen in hoofdstuk 5.)

Ook voor de door land ingesloten ontwikkelingslanden was de overeenstemming maximaal, werd althans met unanimité vastgesteld (MinEZ 1968, p. 43-44 en 148-150). De tien landen die

²³¹) Over de eerste groep: de minst ontwikkelde landen, kwam binnen enkele jaren de afkorting MOL's in zwang, die ik hier alvast *avant la lettre* zal gebruiken; en ten aanzien van de landen zonder zeekust herhaal ik nog eens de in de VN gangbare Engelse omschrijving: de *land-locked countries*, die er meer aan herinnerd dat het probleem van deze landen niet bij de zee ligt maar bij de landen die hen omringen.

het betrof vonden echter dat de samenvatting van deze resolutietekst (en van de latere teksten in de VN-assemblee) zodanig beknopt was uitgevallen, dat zij *en bloc* afstand namen van de desbetreffende paragraaf (Deelgenoten... IV 1972, paragraaf 59, p. 23); hun protest staat op p. 52, terwijl daar ook blijkt dat vijf van deze landen in Afrika liggen, drie in Azië, en twee in Latijns-Amerika).²³² In september 1971 verzocht de TDB dan ook het Unctad-secretariaat om een alomvattend actieprogramma ten behoeve van deze landen op te stellen, dat in 1972 aan de derde conferentie van Unctad zou worden voorgelegd (Unctad Bulletin Nr. 62, October 1971, p. 3).

Internationale zeescheepvaart en vloot- en havenontwikkeling

Na de eerste verkenningen in Unctad-1, was de zeescheepvaart een dusdanig belangrijk onderwerp geworden voor de G77 dat het centraal werd gezet in de vierde commissie van Unctad-2.²³³ Hoewel volgens opvattingen in Den Haag het Handvest van Algiers nogal radicale eisen stelde op dit gebied (MinEZ 1968, p. 86), viel het verloop van de conferentie alleszins mee. Er werden namens de G77 weliswaar niet minder dan acht ontwerp-resoluties ingediend die de belangrijkste eisen van Algiers weerspiegelden. Maar na uitgebreid overleg, dat uiteraard veel meer tijd vergde dan oorspronkelijk was voorzien (zeven in plaats van vier weken), lukte het in New Delhi toch om over zeven van deze onderwerpen zodanige overeenstemming te verkrijgen, dat zij in unanieme uitspraken van de conferentie uitmondde. Slechts in één geval was een stemming nodig, en die leidde tot een meerderheidsbesluit dat met 73 tegen 19 stemmen en 5 onthoudingen werd aangenomen.

Ik zal deze resoluties niet allemaal afzonderlijk toelichten – sommige waren zelfs zo kort, of politiek van zo geringe betekenis, dat zij niet eens vermelding behoeven. Ook niet nodig is een aparte weergave van de uitspraken van de Algiersconferentie op dit terrein, want die werden in de Unctad-2-resoluties ruim gedekt, afgezien van enkele punten die ik wel apart zal noemen. De besprekingen en de belangrijkste resultaten van de conferentie zijn in de volgende vier punten te bundelen:

1. *Praktijken van Liner Conferences*²³⁴, *overleg met verladers en vrachtprijzen*: Ook in 1968 was

²³²) Teleurstellend voor deze landen was ongetwijfeld het feit dat de genoemde Strategieparagraaf Nr. 59 impliciet liet zien, dat er in 1970 nog steeds transitolanden waren die het in 1965 overeengekomen Verdrag inzake Doorvoerhandel van en naar Landen zonder Zeekust, niet hadden aanvaard of geratificeerd!

²³³) De scheepvaartproblematiek was echter maar één van de drie diensten die de agenda van Commissie 4 omvatte – daarom vaak aangeduid als de dienstencommissie (de soms aangetroffen vertaling van de Engelse term: *'invisibles'* in 'onzichtbare diensten', zorgde slechts voor hilariteit). Van de andere twee diensten: *verzekeringen* en *toerisme*, vermeld ik slechts dat die beide unaniem aanvaarde resoluties opleverden in de plenaire vergadering – alleen het toerisme bracht aanvankelijk wat meningsverschillen met zich mee, maar die konden worden opgelost in een compromistekst waarvan Nederland mede-indiener was (MinEZ 1968, respectievelijk p. 96-97 en 212, en 97-98 en 213-214).

²³⁴) Enkele vertalingen van Engelse scheepvaarttermen die in dit hoofdstuk meer nodig zijn dan in het vorige, met name omdat het hier gaat om de weergave van resolutieteksten, kunnen als volgt worden toegelicht:

- het woord *'conference'* laat ik in Nederlandse teksten onvertaald als het exclusief betrekking heeft op kartels en ander collusiegedrag tussen rederijen die een bepaalde route exploiteren;
- het woord *'line'* kan zowel slaan op de (min of meer vaste) route die een schip volgt, als op de onderneming die een of meer routes exploiteert tussen bepaalde (groepen van) havens (zoals in 'de Holland-Amerika-lijn');
- een *'liner'* is meestal alleen een schip dat op een bepaalde route vaart, maar in de samenstelling *'liner conference'* (of LC) betreft het de rederijen die afspraken maken en handhaven op een bepaalde route;
- *'ship'* slaat als zelfstandig naamwoord eveneens alleen op *'schip'*, maar als werkwoord kan het zowel *'in-'* als *'vershippen'* betekenen; maar bij vrachtaart kan het ook alleen *'verladen'* in de beperktere zin van *'inladen'* of *'overladen'* impliceren;

voor ontwikkelingslanden de gang van zaken in Liner Conferences (LC's) die hun havens en handel regardeerden, nog steeds de grootste kopzorg: die zouden verschepingen uit hun havens ongunstige vrachtprijzen in rekening brengen (en doorgevoerde havenverbeteringen niet verdisconteren), hun handel en schepen achterstellen bij hun klanten uit ontwikkelde landen, bij hen geregistreerde schepen en rederijen niet toelaten als (volwaardig) lid tot de voor hun land relevante LC's, niet bereid zijn tot adequaat overleg met verladersorganisaties van hun bodem, en belangrijke informatie over vertrek- en aankomsttijden, vrachtprijzen en prijsverwachtingen en andere vervoerscondities niet tijdig communiceren naar belanghebbers uit hun land. Veel van zulke verwijten werden door beschuldigde LC's en rederijen afgewezen als niet (geheel) juist, maar dit verweer werd zelden vergezeld van adequaat tegenbewijs; de beschikbaarstelling van betere inlichtingen en documentatie, en de toegang tot betrouwbare informatiebronnen, wordt vaak beperkt met het excuus dat concurrentiegevoeligheid openbaarmaking verhindert.

In de twee resoluties over aspecten van deze klachten die unaniem werden aangenomen bracht de G77 één of meer van de drie volgende verzoeken naar voren:

- a) aan de regeringen van lidstaten met rederijen die een dominante positie hebben bij bepaalde LC's, om hun invloed aan te wenden ter bevordering van meer tegemoetkomend gedrag ten aanzien van ontwikkelingslanden op hun route;
- b) aan de voor ontwikkelingslanden relevante LC's en rederijen, om de genoemde beschuldigingen te weerleggen, of het gekritiseerde gedrag aan te passen (bijvoorbeeld door hun prijsbeleid en vervoerscondities beter in te stellen op de behoeften en mogelijkheden van beginnende scheepvaartlanden, bevoegde bijkantoren of andere vertegenwoordigingen te vestigen in ontwikkelingslanden ten behoeve van regelmatig overleg met verladers en de overheid in dat land, en door plaatselijk vaart- en andere actuele vervoersinformatie adequaat te publiceren, zodanig dat ook ontwikkelingslanden hun goederen doelmatig kunnen verschepen, en ruimte krijgen voor de ontwikkeling van eigen koopvaardijvloten en -vloeden; en
- c) aan het Unctad-secretariaat om het reeds begonnen onderzoek naar betwiste feiten en mogelijke beleidsalternatieven voort te zetten, en nieuwe studies te ondernemen die ontwikkelingslanden helpen bij het opzetten van eigen koopvaardijvloeden en noodzakelijke havenverbeteringen en verschepings- en overslagfaciliteiten, opslag en distributie, en advies en andere bijstand te verlenen (waar mogelijk met inschakeling van multilaterale organisaties die op bepaalde gebieden gespecialiseerd zijn – zoals de GATT, de ILO, en de Wereldbank en het UNDP).²³⁵

2. *Ontwikkeling van koopvaardijvloeden van en havens in ontwikkelingslanden*: Over deze twee onderwerpen werden in New Delhi eveneens twee resoluties met unanimiteit aangenomen. De in het vorige hoofdstuk geciteerde cijfers over de uitzonderlijk scheve verdeling van het bezit van handelsvloeden in de wereld, en de tegenovergestelde scheefheid in de verdeling van zeevracht (zie p.166, inclusief voetnoot 189) waren in 1968 nog steeds actueel. Ontwikkelings-

-
- 'shipper' is alleen de persoon of de onderneming die 'verlaadt' of 'in-' of 'verscheept', en mag niet worden verward met het Nederlandse woord 'schipper'; en
 - 'shipping' kan daarentegen zowel op de verzelfstandigde vorm van het 'verladen' of 'in-' of 'verscheppen' slaan, als op 'scheepvaart' in het algemeen (zoals in de naam van de Committee on Shipping). NB: In sommige resolutieteksten is niet duidelijk welke van deze betekenissen van het woord 'shipping' is bedoeld; bij twijfel zal ik zowel de algemene als één van de beperkte termen gebruiken.

²³⁵) De resolutie die zich concentreert op vrachtprijzen en conference-praktijken is afgedrukt in het Nederlandse delegatieverslag (MinEZ 1968, p. 200-201), en de resolutie die de aard en omvang van de wenselijke overlegorganen met verladers en handelsautoriteiten uitwerkt staat iets verderop (p. 207-208), terwijl de ambtelijke impressie van de voorafgaande besprekingen is opgenomen op p. 90-95.

landen beschouwden vergroting van hun eigen vlootcapaciteit als een recht en economisch van belang voor veel van deze landen; zij nodigden daarom ontwikkelde landen uit verzoeken om bijstand daaraan welwillend te overwegen, zo werd in de eerste resolutie gesteld. Specifiek werd aan met name de maritieme landen gevraagd aangepaste betalingsvoorwaarden te scheppen voor de aanschaf van zowel nieuwe als tweedehandsschepen, en ook de vestiging van scheepsbouwcapaciteit in arme landen financieel te ondersteunen. Bovendien werd het Unctad-secretariaat verzocht te bemiddelen ten behoeve van de opleiding en specialisering van verschillende soorten personeel in deze sector (deze resolutie staat op p. 204 van het Nederlandse delegatieverslag, MinEZ 1968).²³⁶

De tweede resolutie bepleitte de modernisering van bestaande havenwerken en de ontwikkeling van nieuwe havens in ontwikkelingslanden, een belang dat rederijen en verladers gemeen zouden hebben. Regeringen van ontwikkelde landen werd aanbevolen daarop gerichte verzoeken van ontwikkelingslanden in overweging te nemen, inclusief de levering en installering van baggeruitrusting en de aanleg van transportvoorzieningen naar het binnenland. Tevens werden de LC's uitgenodigd samen te werken met de havenautoriteiten in ontwikkelingslanden. Verder zou ook op dit gebied het Unctad-secretariaat technische hulp en scholing moeten faciliteren, en verder onderzoek moeten (doen) uitvoeren naar de invloed van technische ontwikkeling op haven- en overslagvereisten en op nieuwe vormen van maritiem vrachtvervoer (zoals containerisatie en palletisering). (Voor deze resolutie zie idem, p. 210-211.)

3. *Internationale wet- en regelgeving*: Dit werd de enige resolutie in de scheepvaartsector die in New Delhi niet met algemene stemmen werd aangenomen. Met 73 landen voor en 19 tegen (waaronder Nederland) en 5 onthoudingen vroeg deze door de G77 ingediende resolutie om Unctad-initiatieven ten aanzien van de bestaande internationale scheepvaartwetgeving en de regelingen voor verladers. De toelichting die Udink en De Block in hun nabeschouwingsbrief gaven op Nederlands tegenstem leek nogal onschuldig: Unctad mocht het werk van bestaande internationale organisaties, waaronder met name de VN-Commissie inzake Internationaal Handelsrecht (Uncitral), niet dupliceren (MinEZBuza 1968, p. 4). De vraag was echter of dit gevaar reëel was, gegeven het feit dat de tekst erom vroeg Uncitral bij die initiatieven te betrekken en alleen als deze Commissie niet in staat was de verzoeken tijdig te honoreren, andere stappen te nemen.²³⁷ Of de tegenstemmers misschien beducht waren voor aantasting van hun machtspositie, is vragen naar de bekende weg. Hoe dit ook zij, de resolutie verzocht eerst om de vorming van een Werkgroep uit de lidstaten, die de verschillende instituties van geldende publieke en private wet- en regelgeving in de scheepvaartsector moest doorlichten op hun actuele of potentiële betekenis voor ontwikkelingslanden; zaken die in elk geval bekeken moesten worden waren met name: charterovereenkomsten, scheeps- en zee-

²³⁶) Eén onderwerp ontbreekt opvallend in deze resolutie: het recht op *ladingreservering* dat sommige landen claimen en het verbod op tegenwerking daarvan door reders en andere landen. Dit recht en dit verbod werden in het Handvest van Algiers door de G77 opgeëist voor ontwikkelingslanden (MinEZ 1968, p. 240, paragraaf 3c en d). De Block en Udink tekenden in hun voorbereidingsbrief van Unctad-2 bezwaar aan tegen ladingreservering of 'vlagdiscriminatie' door ontwikkelingslanden (MinEZBuza 1967, p. 3), maar kwamen er niet meer op terug in hun nabeschouwingsbrief van 21 mei 1968, nadat de G77 zijn Algiers-eis in New Delhi had laten vallen (idem 1968, p. 4). In januari 1970 besloot de regering-De Jong echter toch tot tegenactie over te gaan. Ik kom daarop hieronder terug.

²³⁷) Bovendien was tijdens Unctad-2 een telegram ontvangen van Uncitral, waarin onder andere stond dat maritiem transport wel op haar werkprogramma stond, maar 'geen prioriteit verkreeg' (zo vermeldde het delegatieverslag, MinEZ 1968, p. 88). Ook had de Unctad-SG wel gesteld dat juridische vraagstukken geen plaats 'konden hebben' in Unctad, en dat Uncitral daarvoor het aangewezen orgaan was (idem p. 89). Daar was de G77 het echter duidelijk niet mee eens, zoals de eerste overweging van de resolutie aangaf (idem p. 196).

vrachtverzekeringen, en de eventuele amendering van de Internationale Conventie voor de Uniformering van Bepaalde Rechtsregels inzake Connossementen (zeevrachtbrieven) uit 1924 (voor de resolutietekst: MinEZ 1968, p. 196 en de debatten daarover op p. 87-89).

4. *Taken en bevoegdheden van het Unctad-secretariaat*: In elk van de voorgaande resoluties werd – doorgaans uitgebreid – stilgestaan bij de taken die het Unctad-secretariaat kreeg uit te oefenen. In twee andere, zeer korte, resoluties werden echter nog enkele specifieke puntjes op de i gezet; ze werden beide eveneens met algemene stemmen aangenomen. De eerste, die van meer algemene aard was, verwelkomde het (reeds genomen) besluit van de VN-SG om enkele doublures tussen het Ecosoc en Unctad-werk op te heffen, door alles met betrekking tot de scheepvaart over te hevelen naar het Unctad-secretariaat. Daardoor zouden zowel onderzoek als technische bijstand op dit gebied in één hand komen, wat zowel rijke als arme landen toejuichten; de administratieve afwikkeling van deze overdracht zou zonder vertraging moeten worden voltooid (zie de tekst in idem p. 198).

De tweede resolutie betrof een onderzoek dat het Unctad-secretariaat zou moeten doen naar de vraag of bij het vervoer van zeevracht de bekende clausules in handelscontracten en offertes: *f.o.b.* en *c.i.f.*,²³⁸ systematisch meer invloed gaven aan exporteurs/importeurs uit rijke landen dan aan die uit arme landen. Dat wilden ook een aantal ontwikkelde landen wel eens weten, zodat na overleg de oorspronkelijke ontwerp tekst van de G77 werd vervangen door een gezamenlijk voorstel van Australië, Brazilië, Frankrijk en Ivoorkust, dat unaniem werd aanvaard. Het rapport zou bij de eerstvolgende bijeenkomst van de Scheepvaartcommissie binnen moeten zijn (zie de resolutietekst in idem, p. 205, en de bespreking op p. 93).

De indruk dat Unctad-2 erin slaagde bijna alle controversen in de scheepvaartsector in der minne te schikken (uitgezonderd de ontsparing bij de internationale wet- en regelgeving ad 3), werd bevestigd in de periode na de conferentie. De Scheepvaartcommissie vergaderde drie keer (in 1969, '70 en '71) en nam telkens met unanimiteit resoluties aan, met maar één uitzondering: in maart-april 1970, toen wel het in voetnoot 236 aangeduide controversiële onderwerp over het recht van ontwikkelingslanden om, net als ontwikkelde landen, hun eigen handelsvloten te steunen – zo nodig ook met behulp van ladingreservering – werd behandeld. Daarover kon slechts met een meerderheid van 22 tegen 9 stemmen en 6 onthoudingen een uitspraak worden gedaan.²³⁹ Intussen was in de eerdere vergadering de in New Delhi gevraagde Werkgroep gevormd, die de controverse over scheepswetgeving moest doorlichten. Na de vlote overeenstemming over het werkprogramma, ging deze Werkgroep in december 1969 van start (Unctad Bulletin No. 33, May 1969, p. 2). In februari 1971 was de groep het eens over de noodzaak van herziening van de Connossementen-

²³⁸) *F.o.b.* staat voor 'free on board' en betekent dat de leverende partij de regeling van de vracht- en verzekeringskosten overlaat aan de andere partij en deze kosten niet in de verkoopprijs heeft meegeteld. Bij *c.i.f.* (voor 'costs, insurance and freight') zijn deze kosten wel bij de verkoopprijs inbegrepen, zodat zij ook door de leverancier worden bepaald. Enkele ontwikkelingslanden beweerden dat de ontwikkelde landen in hun handel met ontwikkelingslanden standaard tegen *c.i.f.*-voorwaarde exporteren en tegen *f.o.b.* importeren, waardoor zij in beide gevallen methoden en kosten van vervoer en verzekering bepaalden. Dit werd betwist, zodat het Unctad-secretariaat moest uitzoeken hoe dit zat.

²³⁹) Aldus het Monthly Bulletin No 45 van Unctad (p. 2), dat over deze stemuitslag nog vermeldde dat 'most major maritime trading nations' tot de tegenstemmers behoorden. Hoewel de Nederlandse koopvaardijvloot medio 1968 op de zevende plaats stond van de *Consultative Shipping Groep* (CSG) van 11 West-Europese landen plus Japan (die gezamenlijk een aandeel van 53,1 % van de wereldvloot (in brt) bezaten en Nederland 2,7 % – wat, volgens dezelfde bron, overeenkwam met de elfde plaats in de wereldvloot), had het in de Scheepvaartcommissie niet tegen gestemd, maar zich onthouden, samen met drie andere EEG-landen van de CSG (de CSG-informatie komt uit bijlage II bij het wetsontwerp dat ik hieronder bespreek: MinV&W 1970, p. 22, en de nadere informatie over de stemuitslag in 1970 komt uit het Voorlopig Verslag van de Kamercommissie over dit wetsontwerp: Tweede Kamer 1970c, p. 4).

conventie van 1924 (en haar Protocol uit 1968), uit te voeren door de Uncitral (idem No. 55, March 1971, p. 4). En in maart-april 1971 werd de Werkgroep geïnstrueerd passende gedragsregels voor LC's te ontwerpen, die in 1972 zouden kunnen worden voorgelegd aan Unctad-3 (idem No. 57, May 1971, p. 2).²⁴⁰

De gegroeide consensus op scheepvaartgebied kwam ook tot uitdrukking in paragraaf 53 van de Internationale Ontwikkelingsstrategie van oktober 1970, de langste paragraaf van het hele document. Daarin was de kwestie van het recht op ladingreservering weliswaar verborgen in een wat zachtere formule, die stelde dat ontwikkelingslanden 'in staat dienen te worden gesteld hun nationale en multinationale koopvaardijvloot uit te breiden door het nemen van zodanige maatregelen, dat hun reders op de internationale vrachtenmarkt kunnen concurreren (...)' (Deelgenoten ... 1972, p. 19). Toch had één land zijn reserve uitgesproken tegen deze paragraaf: Griekenland, dat zelfs met deze impliciete formule problemen had en verklaarde dat de tekst 'geen vlagdiscriminatie mag impliceren, noch maatregelen die daartoe zouden kunnen leiden (idem p.51). In de overige zinnen verklaarde de paragraaf onomwonden dat het doel was de inkomsten van ontwikkelingslanden te bevorderen en de netto-uitstroom van hun deviezen door scheepvaart zoveel mogelijk te verminderen. Gedurende het komende decennium diende voldaan te worden aan het beginsel, dat hun nationale scheepvaartmaatschappijen 'worden toegelaten als volledig lid' van de LC's die hun nationale zeehandel raken; ontwikkelingslanden zouden een 'aanzienlijk en groeiend aandeel' dienen 'te hebben' in het hiermee samenhangende vrachtvervoer. Naast verdere verbeteringen' in het stelsel van LC's moest ook '*een eind worden gemaakt aan alle voorkomende oneerlijke praktijken en discriminatie*' in de werkwijze van deze LC's. Terwijl 'vrachtprijzen, de werkwijze van de conferences, voldoende aanbod van scheepvaartdiensten en andere zaken van gemeenschappelijk belang' voor verladers en reders onderwerp van 'overleg' dienden te zijn tussen deze partijen en 'waar nodig (...) de betrokken overheidsinstanties.' Hetzelfde gemeenschappelijke belang leidde tevens de oproep tot 'gecoördineerd nationaal en internationaal optreden in de loop van dit decennium' ten behoeve van 'de verbetering van havenvoorzieningen van ontwikkelingslanden.' Waarna in de twee laatste zinnen werd verklaard, dat alle voornoemde aangelegenheden (inclusief de ook genoemde financiële en technische bijstand) moesten 'worden bezien in het kader van de Unctad,' en daar ook 'additionele maatregelen' dienden te worden overwogen 'om de doelstellingen op dit gebied te verwezenlijken (idem p. 18-21; cursivering toegevoegd).

Tegen de achtergrond van deze evolutie is het opmerkelijk te moeten constateren dat de Nederlandse regering een kleine tien maanden eerder besloten had tegen deze stroom in te gaan roeien. Het zal namelijk in (of kort voor) januari 1970 zijn geweest dat de ministerraad zijn goedkeuring gaf aan het ontwerp '*Retorsiewet Zeescheepvaart*', dat op 29 januari 1970 werd ingediend bij de Tweede Kamer (MinV&W 1970).²⁴¹ Dit wetsontwerp beoogde de staatssecretaris van V&W M.

²⁴⁰) Hoe goed het scheepvaartoverleg in Unctad zich ontwikkeld had, werd ook geconstateerd door de directeur van de dienstendivisie van het secretariaat, W. Malinowski, in een interview in januari 1971: de enorme achterdocht die het begin van het werk in 1965 had gekenmerkt, had inmiddels plaatsgemaakt voor een atmosfeer waarin accommodatie gevonden kon worden tussen conflicterende belangen. Unctad had op scheepvaartgebied aangetoond dat ontwikkelde landen konden inzien dat 'enlightened self-interest is a more fruitful long-run policy than narrow parochialism.' Het bestaan van 'common ground' illustreerde Malinowski met het citeren van een gedelegeerde van een traditioneel maritiem land, die in de laatste vergadering van de Scheepvaart-commissie had toegegeven 'that "all was not perfect in shipping".' Daarna sprak de commissie in een unanieme resolutie uit, dat 'further improvements in the liner conference system are necessary and would be in the common interest of shippers and shipowners' (citaten genomen uit de excerpten uit het interview in *Intereconomics*, January 1971, gepubliceerd in Unctad Bulletin No. 54, February 1971, p. 3-4).

²⁴¹) *Retorsie* is een oud, en enigszins eufemistisch, woord voor tegenmaatregelen van een staat 'in antwoord op een onvriendelijke maatregel van een andere staat waarbij geen volkenrechtelijke bepalingen geschonden worden' (aldus Van Dale). Waarschijnlijk heeft de staatssecretaris die dit wetsontwerp indiende (mede namens drie minis-

J. Keyzer (VVD) te voorzien van de mogelijkheid om, via een AMvB (het in het ontwerp gestelde ‘retorsiebesluit’), een zeeschip geregistreerd in een land dat Nederlandse schepen discrimineert door middel van ‘vlagbevoorrechtiging’ te verbieden goederen te vervoeren over Nederlandse wateren, of dit schip een heffing op te leggen.²⁴²

Ondanks de terminologische voorzichtigheidjes ging het in dit wetsontwerp echter onmiskenbaar om ‘vergelding’ (of ‘wedervergelding’, zoals het in de oude, van 8 augustus 1850 daterende, regeling werd genoemd die de MvT aanhaalt; idem p. 6). Dreigen met een vorm van ‘economische oorlogsvoering’ tegen staten die Nederlandse schepen discrimineren, waarmee Nederland zich een nieuw, ‘aan de eisen van de tijd aangepast wettelijk’ strijdmiddel wilde verschaffen, zoals de MvT op dezelfde plaats opmerkte.

Deze bereidheid tot economische oorlogshandelingen over te gaan riep echter, ook als het louter defensieve handelingen betreft, allerlei vragen van doeltreffendheid, evenredigheid, escalatierisico’s en mogelijke negatieve effecten op andere Nederlandse handelsbelangen op.²⁴³ Die vragen had de Tweede Kamer dan ook in overstelpende mate, ook al waren niet alle vijftien leden van de daarvoor ingestelde ‘bijzondere commissie’ per se tegen dit wetsontwerp. Hun ‘voorlopig verslag’ werd op 1 juli 1970 aan de regering voorgelegd (Tweede Kamer 1970c).

Enkele grepen daaruit: Omdat ladingreservering niet slechts door een aantal ontwikkelingslanden werd bedreven, maar vooral ook door grote en machtige staten als de VS en de Sovjet-Unie, rees met name ten aanzien van die laatste de vraag of Nederlands dreigen met retorsie-actie überhaupt wel zou bewerkstelligen dat de achterstelling van Nederlandse schepen zou stoppen (idem p. 2). Wellicht zou het alleen iets kunnen uithalen tegenover zwakkere landen, maar ook dan zouden er implicaties te vrezen kunnen zijn voor de Nederlandse goederenhandel met die landen (idem p. 5): kon die in de waagschaal worden gelegd ten behoeve van Nederlands koopvaardij? In verband hiermee: was het wel verstandig voor een sterk op handel aangewezen land als Nederland om louter op eigen houtje met zulke economische tegenactie te dreigen? Waarom niet samen met de EEG?²⁴⁴ Trouwens, enkele Kamerleden waren ook niet overtuigd door de argumenten van de indieners om dit wetsonderwerp bewust niet als een Rijkswet in te dienen, terwijl zij in de MvT wel de kwetsbare positie van Suriname en de Antillen hadden genoemd (idem p. 6).

Voorals omdat retorsiemaatregelen misschien niet alleen, maar wel bij uitstek juist tegen-

ters: Luns, Nelissen en Lardinois), gegeven de politieke gevoeligheid van het onderwerp, geen al te agressieve indruk willen maken en daarom in de wetstekst geen andere termen gebruikt dan ‘retorsie’, of variaties daarop, en in zijn MvT daarnaast alleen van ‘tegenmaatregelen’ gesproken.

²⁴²) Naast ‘vlagbevoorrechtiging’ komen in de MvT bij dit wetsontwerp ook ‘vlagdiscriminatie’ en daarvan afgeleide termen voor als uitdrukking van blijkbaar hetzelfde. De MvT gaf een omschrijving van ‘vlagbevoorrechtiging’ (met verderop de blijkbaar equivalente termen ‘cargo preference’ en ‘beladingsvoorkeur’) met de volgende inhoud: ‘overheidsmaatregelen die worden getroffen om nationale koopvaardijvloeden in het kader van hun bedrijfsuitoefening op één of andere wijze een bevoorrechte concurrentiepositie te verschaffen’ (MinV&W 1970, p. 4). Het komt mij voor dat deze omschrijving ook van toepassing is op het nemen van retorsiemaatregelen als bedoeld in deze wet. Het was zelfs het doel van deze wet om, zoals omschreven in artikel 2, lid 1: ‘de economische belangen van de Nederlandse koopvaardij [te verdedigen] tegen vlagbevoorrechtiging, etc.’ (idem p. 1).

²⁴³) NB: ‘andere’ handelsbelangen, want zeetransport is een vorm van export van (vervoers)diensten, waarbij overigens nog bedacht moet worden dat voor Nederland het ‘grootste gedeelte’ van de vrachtkomsten in de zeevaart bestaat uit het vervoer tussen havens van *andere* landen (de ‘cross-trade’); toch bedroeg het aandeel in het Nederlandse ‘nationaal inkomen’ in 1966 niet meer dan 1,76 procent (aldus MinV&W 1970, p. 22)!

²⁴⁴) Het lid van het Europese Parlement, Henk Vredeling, had deze vraag ook bedacht, en die op 14 april 1970 samen met andere schriftelijk vragen voorgelegd aan De Europese Commissie. Een kopie daarvan was als bijlage II aan het Voorlopig Verslag toegevoegd, samen met het antwoord van de Commissie (Tweede Kamer 1970c, p. 9). Met de vragensteller was de Commissie verbaasd over het ontbreken in het wetsontwerp van verwijzingen naar actie in het kader van de Gemeenschap of zelfs naar enige actiecoördinatie van lidstaten. In elk geval was de Commissie zelf van plan ‘in de komende maanden’ initiatieven voor zulke actie te nemen, zodat de Kamercommissie informeerde naar de reactie van de regering daarop (idem p. 5).

over ontwikkelingslanden te overwegen zouden zijn, was bij ‘vele’ leden van de commissie de vraag gerezen waarom het wetsontwerp niet door Udink was mede-ondertekend. Die zou in elk geval ‘bij de verdere behandeling van dit wetsontwerp [moeten] worden betrokken’ (idem p. 3). Udinks motief om niet als mede-indiener van dit wetsontwerp op te treden – hoewel hij in de MvT wel werd genoemd als degene met wie ‘nauw overleg geboden zal zijn’ als er ‘belangen van een ontwikkelingsland’ in het geding waren (MinV&W 1970, p. 8) – heb ik nergens aangetroffen. Wellicht was hij niet gelukkig met deze versie van de retorsiewet, mede omdat kort na de indiening de Internationale Ontwikkelingsstrategie van de VN werd voorbereid, waarvoor hij zich persoonlijk sterk wilde inzetten. Paragraaf 53 daarvan liet, zoals we hierboven hebben gezien, wel ruimte voor ontwikkelingslanden om hun koopvaardijvloot uit te breiden door middel van ladingreservering (p. 308). Mede-ondertekenaar zijn van een wet die daartegen wilde laten optreden vond hij misschien te ver gaan.²⁴⁵

Het duurde geruime tijd voordat de regering de Kamervragen beantwoordde, maar op 18 maart 1971 (een maand voor de verkiezingsdatum) kwam de regering dan toch met een Memorie van Antwoord, waarbij tevens een Nota van Wijzigingen werd ingediend (MinV&W 1971, respectievelijk a en b). Beide stukken waren nu ook ondertekend door Udink, als eerste minister na de staatssecretaris – wel een indicatie van het hem inmiddels toegekende gewicht in het gezelschap van de nu vijf ondertekenaars. Maar voor het overige namen de vijf indieners, afgezien van enkele essentiële redactionele verbeteringen in het wetsontwerp, niet veel over van de kritische kanttekeningen van de bijzondere Kamercommissie. Het opvallendste punt, naast de medeverantwoordelijkheid van Udink, was dat nu nog duidelijker werd dat – ondanks de herhaaldelijke, stellige verzekering van het tegendeel – de retorsiemaatregelen vooral tegen ontwikkelingslanden zouden worden gericht: wat betreft de VS hielden de bewindslieden namelijk zoveel slagen om de

²⁴⁵) Een rol heeft wellicht ook gespeeld dat de voorbereiding en indiening van het wetsontwerp retorsie zeescheepvaart eind januari 1970 niet aan de aandacht van de Derde-Wereldbeweging was ontsnapt. De Sjaloomgroep schreef al op 22 januari 1969 een open brief aan staatssecretaris Keyzer, die in een speech opmerkelijk militante taal had gesproken over landen die met vlagdiscriminatie ‘onze internationale scheepvaart grote schade’ toebrengen. De brief vroeg hem waarom Nederland een minister voor Ontwikkelingssamenwerking had als zijn collega’s zo tegen de belangen van arme scheepvaartlanden ingingen (geciteerd in Nesbic-Bulletin, januari 1969, p.25). De Werkgroep ‘Kerk en Ontwikkelingssamenwerking’ (K&O), die in 1967 was opgericht door de Oecumenische Raad van Kerken in Nederland (vanaf 1968 de Raad van Kerken in Nederland), attendeerde in haar Verklaring aan de Staten-Generaal van 17 november 1969 onder andere op het in het aangekondigde beleid ten aanzien van de scheepvaart ontbreken van voldoende aandacht voor het verbeteren van de vervoerspositie van de ontwikkelingslanden (opgenomen in Dierikx et al., red, 2005a, p. 418-421, specifiek in punt II.b, p. 420-421, waarin overigens ten onrechte werd beweerd dat het aangekondigde beleid ‘in het geheel niet’ voorzag in die verbetering). De Sjaloomgroep kwam in haar maandelijkse publicatie ‘Kosmodok’ van september 1970 terug op wat werd omschreven als het ‘scheepvaartconflict tussen arm en rijk’, met algemene achtergrondinformatie en details uit het wetsontwerp (Sjaloomgroep 1970, respectievelijk p. 1-4 en 5-6). Behalve aanhalingen uit het Voorlopig Verslag van de Kamercommissie werd ook melding gemaakt van een Jongerenorganisatie uit Rotterdam (de RJOVO) die, vlak voordat deze commissie met haar werk begon, een ‘Pro Memorie, aantekeningen bij een memorie van toelichting’ aan de Tweede Kamer had toegestuurd (ook samengevat in Nesbic-Bulletin van augustus 1970, p. 288-289). Er waren in 1970 ook commentaren in de dagbladpers en een polemiek met de redersverenigingen in ESB. Daarnaast werden er in 1969 en in ’70 twee doctoraalscripties gewijd aan de scheepvaartproblemen van ontwikkelingslanden en de retorsiewet (in mijn bezit). Tot slot zij nog aangehaald dat de Novib in haar nota over ‘Ontwikkelingssamenwerking in een nieuw regeringsprogramma’, d.d. 16 april 1971 (12 dagen voor de Tweede Kamerverkiezingen), een ‘integraal ontwikkelingsbeleid’ bepleitte voor de regering dat ook ‘internationale scheepvaartkwesies (zoals de retorsiewet)’ diende te omvatten (eveneens in Dierikx et al., red, 2005a, p. 533-540).

Udink, die op 20 juni 1970 begon als lijsttrekker van de CHU, zal echter tot aan de verkiezingen (28 april 1971) weinig tijd hebben gehad voor zijn OS-portefuille – al werd die tussen juli 1970 en maart ’71 wel uitgebreid met een formele betrokkenheid bij het onderhavige wetsontwerp (zie hierna).

arm, dat het er niet naar uitzag dat tegen dat land zou worden opgetreden; en over de Oostbloklanden werd opgemerkt dat deze door hun staatshandel formeel niet eens van vlagdiscriminatie konden worden beticht, zodat bilaterale scheepvaartovereenkomsten met deze landen (die er ook al waren) een beter alternatief waren (idem 1971a, p. 3). Nu rees dus nog eens de vraag (zie de eerdere aanleiding in noot 245): waarvoor we eigenlijk een minister voor ontwikkelingssamenwerking hebben?

Gegeven de nu sterker aan het licht gekomen eenzijdigheid leek bij de bijzondere commissie – die na de verkiezingen overigens een andere samenstelling kreeg – de animo om dit wetsontwerp in zijn huidige staat te aanvaarden slechts kleiner te zijn geworden. Bij de regeringswisseling De Jong/Biesheuvel was er in elk geval nog geen duidelijkheid over geschapen. Het uiteindelijke lot van het ontwerp retorsiewet zou dan ook nog lang onzeker blijven. (Meer daarover volgt in hoofdstuk 5.)

Ontwikkelingshulp en andere publieke kapitaalstromen

Het eerste onderwerp in deze tussenkop is in paragraaf 4.2 al uitvoerig doorgenomen, zij het voornamelijk de binnen-Nederlandse aspecten daarvan. Eén kwestie die daarbij nog niet is behandeld zijn de barensweeën van de FMO; die komt in de hierna komende sectie aan de orde bij een van de andere kapitaalstromen: het investeringskapitaal uit particuliere bron. De publieke middelenstroom, zowel de ontwikkelingshulp als de overige financiële stromen van de overheid (inclusief het deel dat via multilaterale instellingen loopt), en de voorwaarden die daaraan gesteld worden, bespreek ik in deze sectie.

De omvang van de publieke kapitaalstroom: De betekenis van deze middelenstroom kan op allerlei manieren gerelativeerd worden.²⁴⁶ Desondanks was de als ontwikkelingshulp bedoelde stroom politiek van grote betekenis – en dat niet alleen omdat in de politiek (en ook bij het publiek in doorsnee) de aanpak van het ontwikkelingsprobleem vaak werd gereduceerd tot de vraag of er wel voldoende hulp werd verstrekt. De omvang van de hulp was echter minder belangrijk dan de wijze waarop de hulp werd besteed: wie daarover beslist, en op welke gronden?

Hier gaat het echter alleen om de omvang of hoogte van de hulp, en wat er precies onder mocht worden verstaan. In de periode-Udink was er een langzaam toenemende internationale consensensus over zowel de wenselijke hoogte als de noodzakelijke aard en inhoud van de hulp. Die consensus was echter aan het eind van deze periode nog allesbehalve volledig, in tweeërlei zin: niet alle landen namen eraan deel, en wat hen verdeelde betrof verschillende aspecten van dat waarover de meerderheid het wel globaal eens was.

Het politieke proces dat tot de eerste stappen op weg naar deze consensus leidde, begon met de eisen van de G77 in het Handvest van Algiers.²⁴⁷ Die stelde dat elk ontwikkeld land minimaal moest voldoen aan het doel van een netto middelenstroom ter hoogte van 1 procent van zijn Bruto Nationaal Product. Er werd ook nog een tweede minimumdoel gesteld voor het overheidsaan-

²⁴⁶) Economisch gezien was de totale middelenstroom van de DAC-overheden naar de ontwikkelingslanden in 1970 bijvoorbeeld niet meer dan ruwweg tien procent van de totale deviezenontvangsten van deze landen; ruim driekwart daarvan bestond uit inkomsten uit de export van goederen (zie tabel 2 in Coppens 1972a, p. 59, die op zijn beurt is ontleend aan het daar genoemde Unctad-document uit 1971 – TD/B/369/ Add. 1, part one). En in die overheidsstroom zaten in 1970 dan ook nog voor minstens 10-15 procent bedragen die niet eens per se op bevordering van ontwikkeling waren gericht, of voldoende concessioneel waren (af te leiden uit DAC 1972, p. 215-216). Voor een meer fundamentele relativering, zie Jansen 1967, in het bijzonder p. 904.

²⁴⁷) Voor wat eraan vooraf was gegaan zie de hoofdstukken 2 en 3.

deel in deze stroom, maar de hoogte daarvan werd nog niet aangegeven.²⁴⁸ Er stond echter nog niets in over het concept en de definitie van het BNP dat werd bedoeld, en wanneer dit 1%-doel precies bereikt moest zijn.

Met de invulling van deze omissies kwam de G77 meteen op de proppen in haar eerste ontwerp-resolutie tijdens Unctad-2: het moest gaan om het BNP 'tegen marktprijzen', en de gewenste realisatiedatum was: uiterlijk eind 1970 (het einde van het lopende Ontwikkelingsdecennium – DD-1); en het gewenste overheidsaandeel werd nu ook gespecificeerd: 0,8 procent van dit BNP mp (MinEZ 1968, p. 72).

De Westelijke landen gingen dit echter allemaal veel te ver. Onder leiding van de Nederlandse voorzitter van Commissie 3, J.Everts, deed men pogingen deze meningsverschillen te overbruggen, maar dat werd opgegeven, omdat de tegenstanders tot het einde toe geen krimp gaven. In de avond van 21 maart 1968 gingen de ongewijzigde voorstellen naar de Himalaya-groep van de plenaire vergadering (idem p. 71), en die bereikte alleen een akkoord over de voorgestelde BNP-definitie (idem p. 75). De eindversie van de uiteindelijk aanvaarde resolutie werd een *agreement to disagree*:

- Het doel van de totale middenstroom bleef 1 % BNPmp, maar de realisatiedatum verschilde bij drie groepen van landen: de ontwikkelingslanden en enkele B-groep-landen (Zweden, Frankrijk en Nederland) accepteerden 1972; enkele andere landen (waaronder Canada) gingen alleen akkoord met 1975; en de 'meeste Westelijke landen' wensten zich niet vast te leggen op enige datum (idem p. 75).
- En bij de subdoelstelling voor de publieke hulp vielen er eveneens drie groepen te onderscheiden: enkele donorlanden die 0,75 % wilden proberen te bereiken (onder andere Canada, Zweden, Nederland en Denemarken); Frankrijk als enige, dat slechts naar 0,5% wilde streven; en de rest van de donorlanden: die aanvaardde geen separate overheidsdoelstelling, maar wilde wel proberen dat een 'substantieel deel' van hun totale middenstroom van de overheid zou komen. Bij geen van deze laatste varianten werd echter een realisatiedatum geprikt.

Dit geheel van een consensus met afwijkingen werd door een meerderheid van 69 landen goedgekeurd, met alleen acht Oost-Europese landen die zich onthielden (idem p. 76, met de volledige resolutietekst op p. 174-175).

Termijnen en voorwaarden: In de periode na Unctad-2 ging het touwtrekken gewoon verder, al concentreerde men zich in eerste instantie een tijdlang op de gewenste verbetering van de hulpvoorwaarden. Wat dit laatste betreft werden over de voornaamste verlangens van de G77 uit de Algiersverklaring in Commissie 3 in New Delhi enkele compromissen bereikt in een exploratiegroep onder leiding van Everts. Nadat de Himalaya-groep er nog wat aan wijzigde, resulteerde het geheel in een uitgebreide resolutie, die weliswaar de belangrijkste kwesties en de visies in dit verband opsomde, maar weinig compromissen behelsde. De teneur was slechts, dat de hulpvoorwaarden zodanig moesten worden aangepast dat de externe schuldenlast van ontwikkelingslanden zou worden verlicht. De donorlanden zouden daartoe overwegen om ten minste 80 procent van hun hulp te verlenen in de vorm van schenkingen, of alternatieve equivalenten daarvan, en met het merendeel van hun bilaterale leningen dichterbij de buurt van de IDA-voorwaarden te komen. Commerciële kredieten zouden wellicht ook van belang kunnen zijn, maar dat vereiste

²⁴⁸) Ook werden er nog allerlei andere eisen aan gesteld, waaronder gewenste minimale looptijden en andere voorwaarden van de leningen, de bindingsgraad (die snel moest dalen), de functie van particuliere investeringen en het oprichten van een multilateraal rente-egaliseringsfonds, maar die laat ik nu even rusten (de twee lijstjes van elk negen eisen, staan in de weergave van het Algiershandvest in het Nederlandse delegatieverslag: Min-EZ 1968, p. 237-238).

nog wel nadere studie. En dat werd ook gezegd van de bestaande bestedingsdwang die aan de hulp gekoppeld was, de binding, al werd tevens uitgesproken dat financiële hulp in principe ongebonden zou moeten zijn; tevens werd er bij de donorlanden op aangedrongen de mate van de binding en de nadelige effecten daarvan terug te dringen.

Het geheel van deze resolutie werd met 63 stemmen voor (waaronder Nederland) en zeven onthoudingen aangenomen (eveneens afgedrukt in het delegatieverslag, samen met een eerder overeengekomen verklaring (de 'Agreed Statement' uit april 1967), waarnaar veelvuldig werd verwezen in de resolutie – MinEZ 1968, respectievelijk p. 181-184 en 185-188).

De hoogte van de totale middenstroom naar ontwikkelingslanden kreeg weer even aandacht toen het rapport van de Commissie-Pearson, dat in het najaar van 1969 verscheen. Die deed een krachtige oproep dat alle industrielanden dit totaal zouden moeten verhogen tot minimaal 1 procent van hun BNP 'as rapidly as possible and in no case later than 1975' (Pearson 1969, p. 147).²⁴⁹ Zo radicaal was deze oproep echter niet – het jaartal lag althans drie jaar later dan wat de ontwikkelingslanden en enkele industrielanden al op Unctad-2 hadden geaccepteerd. Tegelijkertijd ging deze aanbeveling wel een stuk verder dan wat de 'meeste' van de ontwikkelde landen hadden geaccepteerd, die zich tijdens de conferentie niet aan enig jaar hadden willen binden. Ook stak het doel van 1 procent BNP stak danig af bij het percentage dat in 1960 gemiddeld door de hele groep van 15 rijke landen was bereikt (0,89 procent), en dit laatste percentage bleek in 1967 zelfs nog te zijn gedaald tot 0,74 procent van het groeps-BNP (zoals blijkt uit tabel 7-2 op p. 145 van het Pearson-rapport).

Was dit al een grote achterstand op wat de Pearson had aanbevolen, nòg groter was het verschil ten aanzien van de subdoelstelling voor de publieke middenstroom, die door Unctad-2 op 0,75% BNPmp had gezet (maar zonder jaartal). Pearson koos een iets lager doel: 0,7% BNPmp, maar definieerde dit subdoel wel nadrukkelijk in termen van *netto-uitgaven aan ODA* – officiële ontwikkelingsbijstand, conform de definitie waarover de DAC-groep in 1969 overeenstemming bereikte. Anders dan Unctad-2 stelde de Commissie-Pearson ook voor deze iets moeilijker haalbare subdoelstelling een concreet realisatiejaar voor, al werd dit wel flexibeler geformuleerd, namelijk te bereiken 'by 1975 or shortly thereafter, but in no case later than 1980' (idem, p. 149). In 1971 zat de DAC-groep voor dit ODA-subdoel echter nog maar op 0,35% BNPmp, zoals we eerder in dit hoofdstuk (in tabel 4.2, regel 7) hebben gezien.²⁵⁰

Misschien dat deze pleidooien van de Commissie-Pearson de ontwikkelingslanden moed gaven het te blijven proberen. Tijdens de TDB van februari 1970, die vooral Unctads tekstbijdragen aan de nieuwe Ontwikkelingsstrategie (DD-2) voor later dit jaar moest formuleren, deed de G77 nog eens een poging beweging te krijgen in de weigering van die donorlanden die in 1968 geen enkele datum hadden geaccepteerd voor de twee toen geformuleerde omvangsdoelstellingen – maar dat bleef wederom tevergeefs: zowel in februari als in juli-augustus van 1970 (Unctad Bulletin No. 43, March 1970, p. 2, en nr. 48, August 1970, p. 3-4).

Dit verzet van de meeste donorlanden bleef intact toen de VN-Assemblee in oktober 1970 deze Ontwikkelingsstrategie lanceerde, al leken de teksten van twee paragrafen van deze Strategie wat anders te suggereren: paragraaf 42 stelde althans dat elk economisch ontwikkeld land 'ernaar diende te streven vanaf 1972' jaarlijks minimaal 1% BNPmp aan financiële middelen over te dragen aan ontwikkelingslanden. Landen die dit niveau reeds hadden bereikt zouden ernaar streven dit 'te handhaven en waar mogelijk dit te verhogen.' En landen die niet in staat waren dit

²⁴⁹) Pearson vermeldde er niet bij of dit BNP bedoeld was als berekend tegen marktprijzen. Bij de hierna volgende oproep van deze Commissie neem ik dit laatste echter wel aan.

²⁵⁰) Nederland zat in dit zelfde jaar op 0,58% BNPmp, zoals dezelfde tabel liet zien. Maar dat bleek, uitgezonderd het laatste jaar, een opgaande beweging te betekenen, in tegenstelling tot die van de DAC-groep, die continu aan het dalen was tussen 1967 en '70, zoals de tabel eveneens liet zien.

doel in 1972 te bereiken, zouden ‘trachten dit niet later dan in 1975 te doen’ (Deelgenoten... 1972, p. 15).

Uiteraard waren dit niet meer dan inspanningsverplichtingen, maar sommigen vonden deze beter dan niets. Elke hoop op betere afspraken verdween echter bij kennisname van de reserves die ‘zeer veel landen’ (zo schreef de Nederlandse uitgever van dit document) bij deze paragraaf lieten noteren. Daar waren dan alle socialistische landen in meegeteld, die de 1%-norm nog altijd niet op zichzelf van toepassing achtten, inclusief één ontwikkelingsland dat het met dit laatste eens was (Cuba); twee andere landen (Chili en Nigeria) benadrukten echter juist het verplichtende karakter van deze totale omvangsdoelstelling. Van ‘een aantal’ met name genoemde donorlanden werd gesteld dat zij deze norm wel ‘in principe’ accepteerden, maar niet een datum voor het bereiken daarvan (Australië, Oostenrijk, Canada, Denemarken, Finland, IJsland en de VS – sommige van hen gaven er nog merkwaardige smoesjes bij op ook). Alleen het VK zou ernaar streven het gestelde doel ‘tegen 1975’ te bereiken. Nederland had geen reserves bij deze paragraaf, dus leek bereid te proberen de 1% voor overheids- en particuliere middelen in 1972 te halen (idem p. 46-47).

En bij de speciale doelstelling voor de overheidshulp, stelde paragraaf 43 van de Strategie slechts dat ‘ieder ontwikkeld land’ deze substroom ‘in versneld tempo zal vergroten en al het mogelijke [zal] doen om tegen het midden van het decennium een netto-bedrag van ten minste 0,7 van zijn’ BNPmp te bereiken (idem p. 15) – waarmee dus de verlaging die Pearson had aangebracht in het eerdere Delhi-akkoord over dit overheidsaandeel werd overgenomen in de Strategie. Maar een datum werd er nu dus wel genoemd, al was die dan wat reukelijker: het midden van het decennium.

Bij de reserves werd echter elke tevredenheid over deze stap vooruit ras de kop ingedrukt: ‘de meeste westerse landen kunnen in principe akkoord gaan met’ deze 0,7 procent, ‘maar niet met de streefdatum.’ Frankrijk, dat in New Delhi niet boven de 0,5 procent had willen komen, sprak zich nu uit voor een iets hoger percentage: ‘tussen 0,6 en 0,7 procent. Italië, Japan en de VS accepteerden nog steeds een percentage noch een datum, en het VK ook niet, al was dit wel bereid te streven naar een ‘aanzienlijke’ overheidscomponent in de totale middenstroom (idem p. 47). Nederland maakte ook bij deze paragraaf geen kanttekeningen, dus werd ‘medio jaren zeventig’ waarschijnlijk wel het richtsnoer voor 0,7% BNPmp. In de periode-Udink werd dit in elk geval nog niet bereikt, zoals tabel 4.2 liet zien. Wanneer het in de volgende jaren zou lukken zullen we in de komende hoofdstukken zien.

Tot slot, de uitgebreide resolutie die in New Delhi was aangenomen over de verschillende termijnen en voorwaarden van de hulp, kreeg ook uitgebreide aandacht in zowel het Pearson-rapport als in de Strategie. Pearson wijdde er twee hoofdstukken aan: 8 en 9, waarvan het eerste nadrukkelijk aanbevelingen deed voor, onder andere, tijdige beoordelingen van de schuldpositie van ontwikkelingslanden, en gepaste verlichtingsmaatregelen in speciale gevallen. Ook zouden voortaan alle ODA-leningen niet meer rente mogen dragen dan 2 procent, en looptijden moeten hebben tussen 25 en 40 jaar, met een aflossingsvrije periode van 7 tot 10 jaar (Pearson 1969, p. 166-167). Hoofdstuk 9 bepleitte meer effectieve hulpprogramma’s op meerjarige basis, en vooral het stoppen en verminderen van binding van de hulp (idem p. 169-179).

Op dezelfde wijze besteedde de nieuwe VN-strategie diverse paragrafen aan de voorwaarden en methoden van de hulp (nr. 44 tot en met 49). Paragraaf 45 herhaalde wel de Unctad-2-aanbeveling dat de financiële bijstand in principe ongebonden zou moeten zijn, maar voegde er wel meteen aan toe dat dit ‘niet in alle gevallen mogelijk zal zijn’ – waarna wel weer een aantal zinnen volgden die van alles beloofden. En ook in paragraaf 48 over de aanpak van schuldcrisis en de noodzaak van gezond schuldbeleid van ontwikkelingslanden werden allerlei maatregelen in het vooruitzicht gesteld, zoals: dat bij moeilijkheden (met rente- en aflossingsbetalingen) ‘de betrokken landen onmiddellijk gereed zullen staan deze op te lossen’ (Deelgenoten... 1972, p. 15-

17). Maar voor zover in deze paragrafen iets te veel werd beloofd (bijvoorbeeld een te halen datum), kwamen diverse landen weer met hun specifieke reserves (onder andere dat die datum onrealistisch was). Bij de paragrafen 45 en 48 was er overigens alleen kritiek van enkele ontwikkelingslanden op onbevredigende tegemoetkomingen (idem p. 47-49).

Bedrijfsinvesteringen, ander particulier kapitaal, en de FMO

Voor vergroting van de particuliere middenstroom naar hun landen had de G77, blijkens haar Algiers-manifest, maar weinig belangstelling: er werden maar twee zinnestjes aan gewijd, die samen deel uitmaakten van een van de negen subparagraafjes onder de kop totale middenstroom. Het eerste zinnestje zei alleen dat particuliere bedrijfsinvesteringen 'should be of permanent benefit' voor het gastland. En het tweede begon met de voorwaarden, dat zulke investeringen onderworpen moeten zijn aan nationaal gedefinieerde prioriteiten en in nationale ontwikkelingsplannen moeten passen, en dat zij 'may be encouraged by incentives and guarantees' (Algiers-verklaring in het Nederlandse delegatieverslag MinEZ 1968, p.238, sub 1(h)).

Daarnaast had de paragraaf over termijnen en voorwaarden ook nog een subparagraaf over een van de andere private kapitaalstromen: de commerciële kredieten, inclusief het leverancierskrediet – voor die kredieten zou een intergouvernementele groep met 'equitable' representatie van ontwikkelde en ontwikkelingslanden gevormd moeten worden 'to deal with all aspects' (ibidem sub 2(i)). Dat was dus allemaal nogal vaag en afhouderig, en liet volledig in het midden of van de regeringen van ontwikkelde landen, naast te participeren in deze laatste groep, ook nog iets anders werd verwacht.

Het paragraafje over de directe bedrijfsinvesteringen in de Algiersverklaring toonde echter enkele elementen van het grote wantrouwen dat veel ontwikkelingslanden in die tijd hadden over de rol van buitenlands kapitaal in hun landen. Er was wel het besef dat dit kapitaal en de ondernemerskennis en -ervaring die ermee gepaard gaan van groot belang kunnen zijn voor de ontginning van hun natuurlijke hulpbronnen en voor de aanleg van infrastructuur en andere essentiële faciliteiten, vooral voor landen die nog in het begin staan van de eerste industrialisatiefasen van economische ontwikkeling; maar zij duchtten ook de hiermee samenhangende afhankelijkheid van oncontroleerbare buitenlandse machten en inmenging in hun nog zo recent verworven politieke zelfstandigheid. Vooralsnog vroegen de meeste van deze landen zich méér af hoe ze zich hiertegen konden beschermen, dan hoe deze buitenlandse bezitters van kennis en kapitaal te gebruiken waren voor hun eigen ontwikkeling. In eerste instantie hadden zij vooral behoefte aan informatie over de ervaring van andere landen, niet alleen over hoe misbruik en onevenredige beïnvloeding vermeden en bestreden konden worden, maar ook om iets op te steken van gunstige ervaringen elders.

Bij de regeringsvertegenwoordigers van ontwikkelde landen was hiervoor veel onbegrip. Sommige, zoals die van de VS, waren zo overtuigd van het maatschappelijk nut van hun in het buitenland opererende ondernemers, dat zij de achterdocht in arme landen tegen de prioriteiten van de laatsten sterk overdreven vonden en hun gebrek aan vertrouwen nogal misplaatst.

Deze perceptiekloof maakte de bespreking van de directe bedrijfsinvesteringen in New Delhi zeer moeizaam. Het initiatief kwam met name van de VS, die samen met negen andere OESO-landen (inclusief Nederland) een ontwerp-resolutie indiende. Deze tekst richtte zich ook op de behoefte aan verder onderzoek en studie, maar bleef vaag in de te onderzoeken onderwerpen. De ontwerp-resolutie die werd ingediend door negen ontwikkelingslanden (later uitgebreid tot 17), specificerde daarentegen meteen veertien onderwerpen waarover nadere statistische en andere informatie vergaard zou moeten worden. Omdat men intussen al in de tweede helft van maart 1968 was aangeland, was er geen mogelijkheid om, ondanks de globaal op elkaar lijkende oogmerken,

de tegenstellingen tussen beide benaderingen in Commissie 3 op te lossen, ook niet na een gewijzigd compromisvoorstel van West-Duitsland, Zwitserland en de VS. Verbazend genoeg slaagde de Himalayagroep er toch nog in om in de laatste week van de conferentie een gezamenlijke eindtekst te fabriceren, die in de voorlaatste plenaire vergadering met 67 landen voor (waaronder Nederland) en 3 tegen, naast 6 onthoudingen, werd aangenomen (MinEZ 1968, p. 76-77, met de volledige resolutietekst op p. 176-177).

Deze eindtekst begon met de erkenning dat buitenlandse particuliere investeringen een belangrijke rol kunnen spelen in de economische ontwikkeling van ontwikkelingslanden, maar benadrukte in zijn tweede overweging dat voortgezette systematische studie van deze investeringen en hun effecten in deze landen essentieel is voor een optimale bijdrage aan hun ontwikkeling. In de overtuiging dat een vergroting van deze investeringen en een verbetering van hun effectiviteit gediend zal zijn met een dialoog tussen ontwikkelde en ontwikkelingslanden, verzocht de resolutie de SG van de VN de hem al eerder opgedragen studie naar de overdracht van gepatenteerde en ongepatenteerde technologie van buitenlandse aan binnenlandse ondernemingen (publieke en private) in ontwikkelingslanden, uit te voeren en daarbij tevens nuttige richtlijnen met betrekking tot buitenlandse investeringen aan te bieden aan zowel ontwikkelde als ontwikkelingslanden. Veertien onderwerpen illustreerden de grote reikwijdte van de daarbij te verkennen terreinen, problemen en beleidsmogelijkheden die de VN-SG volgens paragraaf 1 van de resolutie zou moeten bezien.²⁵¹ Voorts stelde paragraaf 2 met belangstelling vast dat de VN-SG recenter was verzocht in zijn regelmatige rapport over de internationale stroom van langetermijnkapitaal en publieke schenkingen ook de beschikbare statistieken over de uitgaande kapitaalstroom uit ontwikkelingslanden op te nemen, de betekenis daarvan te wegen ten opzichte van de totale financiële overdrachten en ook de factoren die daarop van invloed zijn te analyseren. De laatste paragraaf van de resolutie sprak de hoop uit, dat de al eerder aan de Wereldbank opgedragen studie ten behoeve van een Multilateraal Investeringsverzekeringstelsel bespoedigd kon worden, en verzocht de Unctad-SG een voortgangsrapport en ander relevant materiaal te vragen aan de Wereldbank, die op de volgende zitting van de Financiële Commissie van Unctad besproken konden worden.

De wensen van de G77 ten aanzien van de commerciële kredieten werden opgenomen in vier aparte paragrafen in de algemenere resolutie over termijnen en voorwaarden van de hulp (nrs. 8 t/m 11, in MinEZ, 1968, p. 182). Er werd in benadrukt dat deze kredieten wel een rol konden spelen, maar geen echte vervanging van langetermijn ontwikkelingshulp waren (zoals ook in de al eerder genoemde Agreed Statement was gesteld – idem p. 188). En er werden studies gevraagd aan zowel het IMF als het VN-secretariaat over (op het oog niet erg van elkaar verschillende aspecten van) de rol en betekenis van kortlopend commercieel kapitaal voor de handel van ontwikkelingslanden.

In de periode na Unctad-2 werd op vele plaatsen onderzoek gedaan naar de controversen die zich bij buitenlandse bedrijfsinvesteringen in ontwikkelingslanden voordeden, en nagedacht over de

²⁵¹) Onduidelijk was of deze veertien onderwerp-omschrijvingen ongewijzigd waren overgenomen van de oorspronkelijke ontwerp-resolutie van de ontwikkelingslanden, of dat ze (al of niet gedeeltelijk) werden aangepast. Het feit dat de voortzetting en uitbreiding van deze onderzoeken aan de VN-SG werden opgedragen, en niet aan Unctad, zal slechts gedeeltelijk zijn voortgekomen uit het gegeven dat de eerste daarmee al eerder was belast. Unctad en zijn SG zouden slechts een van de VN-organen zijn waaraan de uitkomsten van dit onderzoek moesten worden voorgelegd ‘for consideration and appropriate action at the earliest opportunity’, inclusief de mogelijke benoeming van een groep van regeringsdeskundigen die de betreffende vraagstukken (verder) zou moeten bekijken – aldus paragraaf 4 van de resolutie (p. 177). Deze laatste deskundigengroep nam volgens het delegatieverslag de plaats in van een groep met meer bevoegdheden die de westelijke landen aanvankelijk hadden voorgesteld (idem p. 77).

maatregelen die overheden van ontwikkelde landen in dit verband zouden moeten nemen.²⁵² De in de voorlaatste resolutie hierboven genoemde studie van de Wereldbank naar een Multilateraal Investeringsgarantiesysteem als verzekering tegen politieke risico's die in ontwikkelingslanden worden gelopen, leidde in 1969 tot een tweede ontwerpovereenkomst. Opnieuw waren de lidstaten van de Bank echter te verdeeld om tot overeenstemming te komen. Veel OESO-landen hadden intussen al een eigen nationaal verzekeringsstelsel (zoals ook Nederland met zijn *Wet Herverzekerings Investerings* (WHI), ingediend in juni 1968 en in werking sinds juni 1969), zodat de behoefte aan een internationaal stelsel niet meer zo groot leek.²⁵³ Daarnaast stelde Frankrijk bij de EEG-top in Den Haag eind 1969 een EEG-investeringsgarantiestelsel voor, terwijl de VS hun stimuleringsactiviteiten op dit gebied reorganiseerden in een nieuwe *Overseas Private Investment Corporation* (OPIC), en de reeds bestaande Engelse en Duitse organisaties hun operaties uitbreidden (Coppens 1972a, p.79).

Al deze landen gingen er voetstoots vanuit dat bevordering van directe investeringen van hun bedrijfsleven in de Derde Wereld ook, en in dezelfde mate, het belang van de betreffende gastlanden diende. Wat blijkbaar ook werd verondersteld bij de nadrukkelijke intentie in de regeringsverklaring van het kabinet-De Jong om het bedrijfsleven verder in te schakelen bij de Nederlandse hulpinspanning (MinAZ 1967, p.29) – de (lichte) aarzelingen omtrent de betekenis van deze activiteiten voor ontwikkelingslanden die in de Nota-Bot nog hadden doorgeklonken, waren bij De Jong c.s. nog verder op de achtergrond geraakt. De WHI van 1969, die de politieke risico's van nationalisaties en andere problemen in arme landen zou proberen te verkleinen (door de investeringen te herverzekeran bij de Nederlandse overheid) hield er in elk geval geen rekening mee – hoewel de eventuele vergoeding daarvan wel ten laste van het ontwikkelingsplafond kon komen.²⁵⁴

De FMO-discussie in Nederland: En dat was ook het probleem van het initiatief dat Witteveen en Udink in januari 1969 namen: het wetsontwerp voor de FMO (*Nederlandse Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden* – MinFin 1969). Deze FMO, die enkele overheidsactiviteiten samenbracht die voorheen versnipperd en in experimentele vorm waren aangepakt, kreeg reeds voordat het wetsontwerp werd ingediend kritische kanttekeningen van de makers van het Evaluatierapport van de Nederlandse ontwikkelingshulp, dat Udink in 1969 ontving. Die vonden dat de belangen van het Nederlandse bedrijfsleven te veel vooropstonden, en dat bij de beoordeling van de financieringsvoorstellen het belang van ontwikkelingslanden onvoldoende gewicht kreeg. Zij vonden ook dat de kapitaalmarktmiddelen van de FMO buiten het ontwikkelingsplafond zouden moeten vallen; en dat de participatie in nationale ontwikkelingsbanken een overheidsactiviteit was die niet bij de FMO thuishoorde (Werkgroep Evaluatie 1969, p. 231-233).

²⁵²) In Nederland was daarmee onder Bot al een begin gemaakt, zoals ik in het vorige hoofdstuk heb laten zien. Al-
daar heb ik ook al de grote fluctuatie in de particuliere kapitaalstroom (investeringen en ander kapitaal, netto
maar beperkt gedefinieerd) vanuit Nederland naar ontwikkelingslanden tussen 1960 en '70 laten zien: eerst da-
lend tot minder dan de helft in 1967 en daarna stijgend tot ruim boven het niveau van 1960 in 1970, een op-
waartse trend die zich daarna (in VS-dollars gemeten) nog zou voortzetten tot 1988 (volgens de aldaar genoem-
de DAC-bronnen). De daar eveneens vermelde bijzonderheden over de diverse soorten bilaterale verdragen die
de Nederlandse regering sedert 1965 sloot met individuele ontwikkelingslanden over investeringsbescherming
en andere vormen van economische samenwerking, en de van nog eerder daterende en later vernieuwde belas-
tingverdragen met dezelfde en andere ontwikkelingslanden lopen eveneens door in de periode Udink en later.

²⁵³) Het eerder geciteerde NAR-advies uit 1984 meldde dat de Wereldbank er toen nog steeds mee bezig was (NAR
1984, p. 61).

²⁵⁴) Voor alle duidelijkheid: Udink was bij de WHI geen (mede)indienaar van het wetsontwerp. De uitvoeringsver-
antwoordelijkheid berustte bij de minister van Financiën, maar omdat de netto-kosten van de WHI wel ten laste
van de ontwikkelingsbegroting zouden komen zou Udink wel een stem krijgen bij de opvang/spreiding van de
financiële risico's, aldus een aanwijzing van de Ministerraad van 23 februari 1968 (in Dierikx et al., red, 2005a,
p. 164-166).

Twee van de medewerkers aan dit rapport werkten na kennisneming van het wetsontwerp hun eerdere bevindingen verder uit in een eerste publicatie in ESB, waarin zij onder andere concludeerden dat ‘Financieringsmaatschappij voor Nederlandse Ondernemingen in Ontwikkelingslanden’ een betere naam was geweest (Lagerberg & Vingerhoets 1969, p. 805). In een vervolgartikel, waarin zij ook het Voorlopig Verslag van de Kamercommissie en de Memorie van Antwoord van de regering bespraken, betoogden zij dat de FMO-taak beter bij de NIO had kunnen worden ondergebracht en dat de indieners weinig hadden opgestoken van de ervaringen van zusterinstellingen in het VK en West-Duitsland (idem 1970, p. 39).²⁵⁵

Toen de Tweede Kamer op 10 februari 1970 begon met de plenaire behandeling van het wetsontwerp werd echter geleidelijk aan duidelijk dat dit ruime steun kreeg van zowel de vier regeringsfracties als de SGP en enkele afgesplitste individuele leden en een groep. De oppositiepartijen probeerden nog wel door middel van moties enkele belangrijke onderdelen van het ontwerp te wijzigen, maar die werden de volgende dag door de voorstanders afgewezen (Tweede Kamer 1970a).

Wel werd echter bij de artikelsgewijze behandeling op 11 februari een ander amendement aangenomen, dat door de KVP’er Mommersteeg was voorgesteld. Dit was wel een heel opmerkelijk amendement, want het veranderde de doelstelling van de FMO fundamenteel! Oorspronkelijk luidde die namelijk (waarbij ik een onvermijdelijk omslachtig zinsdeel verkort tot de kern van de zaak): ‘het verlenen van financieringshulp [aan bedrijven in ontwikkelingslanden, bij welke] het Nederlandse bedrijfsleven een substantieel belang heeft’ (MinFin 1969, nr 2, p. 1-2).²⁵⁶ Na het amendement Mommersteeg stond er (na de onveranderde aanhef): ‘een bijdrage te leveren aan de ontplooiing van het bedrijfsleven in ontwikkelingslanden in het belang van de economische en sociale vooruitgang van deze landen, zulks in overeenstemming met de bedoeling van de overheden van de betreffende landen’ (Tweede Kamer 1970a, p. 2169).²⁵⁷

Dit lijkt niet meer dan een cosmetische verandering, vooral omdat het alleen om een verplaatsing van een stukje tekst ging, die met een nieuwe bijzin werd uitgebreid. Maar deze verplaatsing was wel degelijk wezenlijk: iets dat in de oorspronkelijke versie van het wetsontwerp slechts een soort bijgedachte leek, een nevendoelstelling als het ware, was door dit amendement verheven tot de *enige* doelstelling van de FMO!

Door dit amendement werd deze doelstelling verheven tot wat het maandblad IS van BuZa, na de aanvaarding van de Tweede Kamer, bij nader inzien dus, omschreef als ‘de primaire doelstelling’ van de FMO (IS februari/maart 1970, p. 42) – nota bene: een omschrijving die oorspronkelijk

²⁵⁵) Lagerberg schreef voorafgaand aan hun eerste ESB-artikel ook nog een kortere eigen bijdrage over dit wetsontwerp in het Nesbic Bulletin (Lagerberg 1969). Vanuit het Nesbic werd vanaf medio 1969 contact gezocht met andere (potentiële) critici om oppositie tegen het wetsontwerp te mobiliseren. De drie vakcentrales NKV, NVV en CNV, die wel enige kritiek hadden, wilden echter de wet wel door laten gaan omdat zij in de FMO zouden participeren; zij kozen daarom voor een eigen publieke verklaring (die op 12 januari 1970 werd toegezonden aan de Tweede Kamer, en is afgedrukt in Dierikx et al., red, 2005a, p. 434-436). Ook de Novib, die de opzet van de FMO niet principieel wilde bestrijden, koos voor een eigen verklaring, die op 20 oktober 1969 werd bekend gemaakt. De NAR werd eveneens benaderd, maar die had al van minister Udink vernomen dat deze geen behoefte had aan een officieel advies. Over bleven alleen vertegenwoordigers van de Jongerenorganisaties van drie van de regeringspartijen (ARP, VVD, en KVP) en die van de PvdA en de drie vakcentrales; daarnaast tekenden ook vertegenwoordigers van de PPR en D’66, en van Pax Christi Nederland de Gemeenschappelijke Verklaring, die op 30 januari 1970 werd gepubliceerd (verklaring in mijn bezit).

²⁵⁶) De door mij vereenvoudigde tekst was onderdeel van een subparagraaf (a) die volgde op de aanhef van artikel 1, lid 2, van het wetsontwerp, die stelde wat het doel van [de FMO] zou zijn. Omdat deze subparagraaf nog werd gevolgd door vijf andere subparagrafen (b) tot en met (f), is het formeel correcter om te zeggen dat het oorspronkelijk doel van de FMO niet uit één, maar uit zes subparagrafen bestond.

²⁵⁷) Deze nieuwe doelstelling was weliswaar niet geheel nieuw; alleen de bijzin vanaf ‘zulks in overeenstemming met’ was nieuw. De zin die er na de wijziging aan vooraf ging, stond oorspronkelijk slechts in subparagraaf (f) – wat een nogal ondergeschoven indruk gaf (MinFin 1969, nr 2, p. 1-2).

ontbrak en die ook in het gewijzigde wetsontwerp nog niet als zodanig werd geëxpliciteerd! Door deze wijziging leek de bodem weg te vallen onder dat deel van de kritiek dat gefulmineerd had tegen het te veel op de voorgrond staan van Nederlandse bedrijfsbelangen. Strikt formeel stond dit laatste na de wijziging niet meer voorop, maar het bijdragen aan de ontplooiing van het bedrijfsleven in ontwikkelingslanden in het belang van ...etc. Men kon zich echter wel afvragen of met de naar voren gehaalde (en tevens exclusief gemaakte) doelstelling de FMO wel zo anders zou gaan functioneren – er was immers verder niets veranderd in de FMO-wet! Eén Kamerlid, Imkamp van D'66, vond dat de ingreep van Mommersteeg niets wijzigde aan 'het primaat van het bedrijfsleven' – al vergat hij het adjectief 'Nederlandse' aan zijn woorden toe te voegen (Tweede Kamer 1970a, p. 2169).²⁵⁸ Tot op zekere hoogte had Imkamp wel gelijk met deze kritiek; de nog steeds gehandhaafde eis dat het Nederlandse bedrijfsleven een substantieel belang moest hebben in de te financieren bedrijven in ontwikkelingslanden, maakte het schier ondenkbaar dat dit belang geen enkele rol meer zou spelen bij de financieringsbeslissingen van de FMO.

Misschien was Imkamp echter wel wat voorbarig met zijn tegenstem: of de gewijzigde FMO-doelstelling veel, weinig, of niets zou veranderen in haar functioneren in de praktijk, was wellicht iets dat wel mocht worden afgewacht. Bij voorbaat tegenstemmen was in elk geval niet erg functioneel, en miskende ook dat de FMO-wet door dit amendement in elk geval wel een serieuzere doelstelling had gekregen. Of die iets te betekenen zou krijgen moest weliswaar nog blijken, maar enige erkenning daarvoor was terecht geweest – het was ten slotte principieel toch wel ingrijpende wijziging die de Kamer onder aanvoering van Mommersteeg in het knoeiwerk van de twee ministers had aangebracht!

Overigens was er ook nog een tweede motie van Mommersteeg, nu met vier andere leden van regeringsfracties, die eveneens werd aangenomen door de Kamer – zelfs met instemming van een groot deel van de oppositie (alleen de CPN en Kronenburg stemden tegen – Tweede Kamer 1970a, p. 2121 en 2169). Deze motie begon met de belangrijke overweging dat het wenselijk was de kennis van de positieve en negatieve effecten die investeringen van Westers bedrijfsleven in ontwikkelingslanden kunnen hebben, te verdiepen, zodat bij het bevorderen van zulke investeringen negatieve effecten konden worden vermeden. Diverse leden van oppositiefracties vonden natuurlijk wel dat dit inzicht eerst beschikbaar had moeten zijn alvorens tot instelling van de FMO over te gaan. Maar de regering en de fracties die haar steunden waren allang overtuigd van het nut van deze investeringen, of lieten zich zonder moeite door Udink en Witteveen overtuigen. Nadat deze laatste motie gevraagd had om een studie naar deze positieve en negatieve effecten en om een methodologie voor het meten van het nuttige effect op de economische en sociale ontwikkeling, maar ook om praktisch hanteerbare criteria voor de beoordeling onder welke voorwaarden particuliere investeringen optimaal kunnen bijdragen aan ontwikkelingslanden, zouden de resultaten van dit onderzoek de basis moeten zijn voor overleg met de Kamer over de vraag hoe zij 'het meest doelmatig in het beleid van de FMO kunnen worden ingebouwd.' Udink en Witteveen waren het ook daarmee geheel eens, en de eerste benadrukte tevens dat het onderzoekscentrum van de DAC daarvoor zeer geschikt was, maar dat hij er ook de voorkeur aan gaf als dit centrum dit onderzoek in samenwerking met Unctad zou willen uitvoeren (idem p. 2129).

Het was interessant nieuws, dat Udink nu instemde met een onderzoek dat ook naar de mogelijk negatieve effecten van westerse bedrijfsinvesteringen in ontwikkelingslanden moest kijken. Precies een jaar eerder, in februari 1969, had hij daarvoor nog weinig belangstelling aan de dag gelegd, toen hij in Amsterdam een samen met de VN georganiseerd 'Investment Pannel' (een besloten conferentie over de rol van zulke investeringen in ontwikkelingslanden) opende.²⁵⁹

²⁵⁸) Dit primaat kwam naar zijn mening nog steeds 'zeer duidelijk naar voren in de structurele en organisatorische opzet van het gehele wetsontwerp.' Imkamp stemde daarom tegen dit amendement – wat ook de CPN, de Boerenpartij en haar afgesplitste lid Kronenburg deden (Tweede Kamer 1970a, p. 2169).

²⁵⁹) Zijn openingstoespraak zweeg er althans in alle talen over – al zal hij zo'n toespraak wel niet de juiste gelegen-

Goed dus dat Udink nu op de beide moties van Mommersteeg positief reageerde, en er zelfs Unctad bij had willen inschakelen. Ruim een half jaar later, toen hij in zijn laatste MvT (voor 1971) de mededeling deed, dat Nederland en Canada gezamenlijk hadden aangeboden de gevraagde studie ‘onder auspiciën van de OESO te financieren’, werd er over deze samenwerking met Unctad echter niets meer gezegd.²⁶⁰ Wel stond erbij dat deze studie ‘mede verricht’ zou worden door het NEI uit Rotterdam; hoe precies bleef echter onvermeld (MinBuza 1970, p. 25).

Zo kwam de FMO dus met wat reparatie van de Tweede Kamer toch nog gaaf ter wereld. Wel duurde het echter nog een hele tijd voordat zij volledig operationeel zou zijn: van de voor 1968-’70 ervoor uitgetrokken f. 60 miljoen was, zo hebben we eerder in paragraaf 4.2 gezien, medio dit laatste jaar nog praktisch niets besteed! En Udink had er tot en met zijn laatste begroting zo’n hoge bedragen voor laten reserveren, dat zijn opvolger Boertien er ook in 1972 en ’73 nog geen nieuwe voorzieningen voor behoefde te treffen (zoals reeds genoemd in noot 83 hierboven).

Op zoek naar meer evenwicht: In Unctad gebeurde er na de tweede conferentie in New Delhi aanvankelijk niet veel op het gebied van buitenlandse particuliere bedrijfsinvesteringen in ontwikkelingslanden, blijkbaar een gevolg van het feit dat alle in Delhi opgedragen studies naar de effecten en betekenis daarvan bij de VN-SG waren neergelegd; en die hadden kennelijk nog niets opgeleverd. In februari 1969 begonnen de ontwikkelingslanden echter ook bij Unctad aan te dringen op studie van deze effecten, en met name naar de vraag of er op internationaal niveau maatregelen mogelijk waren die de afvloeiing van gelden uit ontwikkelingslanden kon indammen. In 1970 kwam het Unctad-secretariaat met een rapport dat gegevens gaf over de grote stijging van de uit-gaande geldstroom in 1967,²⁶¹ maar ook met aanbevelingen voor de aanpak die de bal weer grotendeels teruglegden bij de ontwikkelingslanden zelf: die zouden meer effectieve tegenmaatregelen moeten nemen op verschillende terreinen, waaronder exportkredieten, winstovermakingen en aandelenoverdracht. En dat werd in juli van dat jaar een akkoord waarbij ontwikkelingslanden hun primaire verantwoordelijkheid voor de beteugeling van deze afvloeiing erkenden – internationale hulp, met inbegrip van betere statistische informatie, zou echter wel van groot belang zijn (Coppens 1972a, p. 80).

Daarnaast was er natuurlijk nog het hieraan rakende thema van de ‘*restrictive business practices*’ dat wel bij Unctad was ondergebracht; maar bij het verdere onderzoek daarnaar kon blijkbaar nog steeds nauwelijks op voortvarende medewerking van ontwikkelde landen worden gerekend.

Vanzelfsprekend had het in het najaar van 1969 verschenen rapport van de Commissie-Pearson eveneens veel aandacht voor deze investeringenstroom, zij het vooral voor de omvang daarvan.²⁶² Hoewel dit rapport niet geheel blind was voor de negatieve effecten van directe investe-

heid hebben gevonden om daarover te beginnen. De ruim zestig deelnemers uit het bedrijfsleven, internationale instellingen en ontwikkelingslanden hadden er in hun gemeenschappelijke slotverklaring echter wel enkele vermaningen over opgenomen, en nadrukkelijk ook om nader onderzoek gevraagd (IS 1969, p.66-73).

²⁶⁰) Of de DAC daar tegen is geweest, of misschien Unctad zelf niet zo’n zin had om zich in zo’n samenwerkingsverband te begeven, werd niet onthuld. Ik vermoed dat zij er geen van beide happig op zijn geweest het samen te (moeten) doen.

²⁶¹) Een zeer beknopte samenvatting van dit rapport stond in Unctad Monthly Bulletin No.45, May ’70, p.4. Dat vermeldde dat de afvloeiing van alleen winsten, dividenden, rente en aflossingen in 1967 ongeveer US\$ 8 mrd. bedroeg, tegenover een bruto instroom van om en nabij \$ 13 mrd.; maar daarbij was nog geen rekening gehouden met een vooralsnog onbekend bedrag aan ‘vluchtkapitaal’ (smokkel, witwaspraktijken, gemanipuleerde interne verrekenprijzen van multinationals en andere illegale transacties) dat ontwikkelingslanden jaarlijks verliet. Wat dit laatste betreft, stond in de eerder in noot 246 aangehaalde tabel uit mijn 1972a een bedrag van \$ 4,2 mrd. voor ‘overige kapitaaluitvoer’ in 1970, dat voor dit recentere jaar wellicht de omvang van het vluchtkapitaal representeerde.

²⁶²) Al was de inzinking van de totale private stroom van DAC-landen naar ontwikkelingslanden in de eerste helft

ringen, en voor de bezorgdheid daarover bij ontwikkelingslanden, pleitte het toch vooral voor uitbreiding van deze stroom omdat de voordelen daarvan voor de gastlanden uiteindelijk veel groter konden zijn dan die van de publieke middenstroom.²⁶³ Maar een alternatief voor de publieke hulp waren deze investeringen niet, zo werd nadrukkelijk gesteld; zij zouden elkaar uitstekend kunnen aanvullen en daarom beide moeten worden gestimuleerd (Pearson 1969, p.122-123).

Dezelfde toon kenmerkte ook de paragraaf in de VN Ontwikkelingsstrategie van 1970 over de particuliere kapitaalstroom: de ontwikkelingslanden zouden passende maatregelen nemen om dit kapitaal aan te trekken en op de meest doeltreffende wijze te gebruiken, zodanig dat een ‘ononderbroken stroom van investeringen’ ontstaat. Ontwikkelde landen zouden van hun kant verdere maatregelen overwegen om deze stroom naar ontwikkelingslanden aan te moedigen. En de investeringen zouden in overeenstemming met de ontwikkelingsdoelen en -prioriteiten, zoals vastgelegd in nationale plannen, dienen plaats te vinden. Zij zouden er ook naar moeten streven dat meer mensen uit het gastland in de leiding of het bestuur kunnen participeren, en dat meer plaatselijke arbeidskrachten worden aangenomen en opgeleid, terwijl ook meer kapitaal uit het ontwikkelingsland in de onderneming moet worden geïnvesteerd, zoals ook de winsten opnieuw in het bedrijf zouden moeten worden teruggeploegd (Deelgenoten ...IV, 1972, paragraaf 50, p. 17-18). Bij de reserves die Peru en Chili, mede namens andere Latijns-Amerikaanse landen, tegen deze paragraaf uitspraken bleek echter weinig van het wederzijdse begrip voor rechten en verplichtingen van alle partijen, waartoe de laatste zin van de paragraaf had opgeroepen (idem, respectievelijk p. 49 en 18).

Het streven naar evenwicht van belangen in de Strategietekst was op papier misschien wel enigszins geslaagd. Maar de eerder genoemde perceptiekloof was nog niet veel kleiner geworden; en dat zou in de aanloop naar Unctad-3 wéér opvallen.

Handelstegenlagen en onrust in het internationale geldstelsel

Het eerste subonderwerp betreft de twee faciliteiten die al langer in onderhandeling waren: de *Compensatoire Financieringsfaciliteit* (CFF) van het IMF, en de *Supplementaire Financiering*, die nog niet verder was dan een voorstel in voorbereiding.

De CFF, die compensaties verleent voor tijdelijk tenvallende exportopbrengsten, was na Unctad-1 al enigszins verbeterd. Maar de G77 zag in Algiers wel aanleiding voor nog verdere verbeteringen (zie het delegatieverslag MinEZ 1968, p. 239). De Westelijke industrielanden vonden dit wat prematuur, omdat de eerdere versoepelingen nog pas in 1966 waren ingegaan – al was wel te merken geweest dat er sedertdien veel meer gebruik werd gemaakt van de CFF (niet alleen door ontwikkelingslanden overigens; voor cijfers, zie Coppens 1972a, p. 84). In New Delhi werd men het er in Everts’ exploratiegroep van Commissie 3 snel over eens, dat het verdere gebruik van de Faciliteit nog even kon worden aangezien, maar dat de door ontwikkelingslanden gesuggereerde verbeteringen alvast ter overweging aan het IMF konden worden overgebracht. En dat gebeurde in de resolutie die op de voorlaatste conferentiedag werd aanvaard door de plenaire vergadering – met 67 landen die voorstemden (waaronder Nederland), en acht onthoudingen. De suggesties hielden onder andere in: dat ook stijgingen in de importprijzen recht konden geven op

van de jaren zestig korter van duur en minder diep geweest dan die van private stroom alleen vanuit Nederland (zoals herhaald in noot 252 hierboven). Dit DAC-totaal bereikte in 1964 alweer het niveau van 1960 en ging er daarna gestaag fluctuerend bovenuit (Pearson 1969, table 15, p. 378).

²⁶³) Al moest het rapport laten aantekenen dat twee leden van de Commissie (waaronder de latere Nobelprijswinnaar uit Jamaica, W. Arthur Lewis) afstand namen van bepaalde passages in hoofdstuk 5. Desondanks onderschreven zij wel de aanbevelingen aan het eind van dit hoofdstuk (Pearson 1969, p. 104, voetnoot).

tegemoetkoming; dat compensatie meteen tot de helft van het quotum mocht oplopen; en nog twee verzachtingen bij de terugstortverplichting en de verschuldigde rente (voor de volledige tekst, zie MinEZ 1968, p. 192).

In de periode na de conferentie zagen de G77 geen aanleiding het functioneren van de CFF nog eens ter discussie te stellen, zodat voorlopig geconcludeerd mocht worden dat alles er redelijk uitzag. Ook voor de Internationale Ontwikkelingsstrategie van de VN in 1970 en voor Unctad-3 in 1972 bestond die aanleiding nog niet; pas in 1975 ontstond er behoefte aan verruiming, en die werd toen ook doorgevoerd door het IMF.

Met het voorstel voor Supplementaire Financiering liep het echter anders. Dit van oorsprong Brits-Zweedse idee, dat meer op langere termijn werkende oogmerken had, leek vlak voor Unctad-2 dicht bij realisering te staan (zie ook de Nederlandse verwachting, die ik in hoofdstuk 3 aanhaalde). De G77 had daarom in het Handvest van Algiers gesteld tijdens de conferentie tot een 'early implementation' te willen komen van het schema, dat in de sinds 1966 fungerende Intergouvernementele Groep over Supplementaire Financiering (IGSF) was uitgewerkt in samenwerking met de Wereldbank (Min EZ1968, p. 238). In New Delhi kwamen er echter nieuwe vragen en bedenking naar voren: het Wereldbankschema leek voor sommigen toch wel wat te gedetailleerd te zijn en ook wel te hoge eisen te stellen aan de 'policy understanding' die met de landen die voor steun in aanmerking wilden komen bereikt zou moeten worden. Men bleef er tot en met de Himalaya-groep over harrewarren en kon ten slotte niet anders besluiten dan de IGSF in stand te houden. Nadat die was uitgebreid tot 26 regeringsdeskundigen, werden alle vraagstukken opgesomd in een uitgebreide resolutie, die met 70 landen voor en 8 onthoudingen werd aangenomen (Nederland was bij de voorstemmers; zie voor de volledige tekst: idem, p. 191).

Na de conferentie hervatte de IGSF zijn werk in oktober 1968 en besloot een poging te doen in 1969 de resterende knopen door te hakken op een speciale zitting van de Groep die in juni-juli gehouden zou worden in New York. Eens werd men het echter ook daar weer niet (even veel landen hadden waarnemers gestuurd als er al lid waren van de Groep), maar de leden die een strakker en gedetailleerder schema met verder gaande beleidsafspraken prefereerden legden zich neer bij de overige leden, die een discretionair stelsel voorstelden dat onder de hoede van de Wereldbank (in overleg met het IMF) zou komen; die zou dit naar eigen inzicht zou kunnen implementeren voor die landen die behoefte hebben aan compensatie ter financiering van hun ontwikkelingsplan (voor details zie Coppens 1972a, p. 85-86). Zowel de IGSF als de TDB benadrukten daarna echter dat deze compensatie voor langer durende handelstegenlagen alleen zinvol zou zijn als de middelen daarvoor niet behoeften te worden weggehaald bij de reguliere bronnen van ontwikkelingsbijstand (Unctad Monthly Bulletin No. 38, October 1969, p. 2).

Om deze laatste reden hield ook de Internationale Ontwikkelingsstrategie van een jaar later een slag om de arm bij het overbrengen van twee verzoeken aan de Wereldbank, te weten: te blijven zoeken naar 'de juiste middelen' om een ongunstig verloop van de exportopbrengsten op te vangen met regelingen voor supplementaire financiering; en dit laatste 'bij de eerste zich voordoende gelegenheid te overwegen' (aldus paragraaf 51 van de Strategie; in Deelgenoten... IV, p. 18). Het antwoord daarop van de Wereldbank in mei 1971 stelde echter alle landen met kwetsbare van export-afhankelijke economieën teleur: in een brief aan Unctad deelde WB-president McNamara onomwonden mee de invoering van de supplementaire financiering te zullen uitstellen, omdat er geen enkel redelijk vooruitzicht was op verkrijging van extra fondsen voor dit doel (Coppens 1972a, p. 87).

Dat was het voorlopige eindresultaat van vijf jaar zoeken naar een benadering van de problematiek van deze landen: in beginsel overeenstemming over een aanpak, maar de middelen ontbraken. Het idee zou dus ook op Unctad-3 weer op de agenda komen.

In het *internationale geldstelsel*, zoals dit tegen het einde van de Tweede Wereldoorlog gecreëerd was in Bretton Woods, fungeerde de Amerikaanse dollar als de haak waaraan alle andere valuta's in de wereld waren opgehangen. Andere landen accepteerden deze rol van de dollar, niet alleen omdat de Amerikaanse economie verreweg de grootste was en via de Marshall-hulp het West-Europese herstel had gefinancierd, maar ook omdat Washington te allen tijde bereid was elke dollar in buitenlandse handen om te zetten in een vaste hoeveelheid goud, die sinds 1934 onveranderd was gebleven. Deze goudgarantie maakte dat de waardevaste dollar de rol van reservevaluta kon vervullen en de algemene betaal- en rekeneenheid werd voor praktisch het gehele internationale goederen- en geldverkeer; het bevorderde ook dat de wisselkoersen van de verschillende valuta's een vaste verhouding kregen en behielden ten opzichte van de dollar, en daardoor ook met elkaar. En deze vaste wisselkoersen, mede in stand gehouden door bewust beleid van centrale banken en regeringen, stimuleerden een enorme uitbreiding van de handel, eenvoudig omdat kopers en verkopers ervan op aan konden dat hun bestellingen in of leveranties aan het buitenland zouden kosten of opleveren wat was afgesproken. Deze in principe stabiele verhoudingen konden wel eens tijdelijk verstoord raken als de binnenlandse prijzen in een bepaald land uit de pas gingen lopen met die in de landen waarmee zij veel handel dreven, of als de handel door andere oorzaken tekorten of overschotten te zien gaf; dit veroorzaakte dan onevenwichtigheden op de handelsbalans, die wel tijdelijk konden worden opgevangen door vergroting of verkleining van de beschikbare deviezenreserves bij de centrale bank; maar als dit lang duurde was een correctie van de wisselkoers (de- of revaluatie van de eigen muntsoort) onvermijdelijk.

Internationaal toezicht in het kader van het IMF en direct overleg tussen de centrale banken was erop gericht zulke correcties tot een minimum te beperken, en werd doorgaans voorafgegaan of gevolgd door druk op de betrokken regering(en) om met gericht beleid de eigen economie(ën) weer via binnenlandse aanpassingen in het gareel te brengen; herstelbeleid dat bovendien van smeerolie kon worden voorzien door de bij het IMF beschikbare kredietfaciliteiten, die bij toenemende gebruik gespaard gingen met oplopende beleidsvoorwaarden.

Dit naoorlogse geldstelsel, met zijn centrale beleidstoezicht en gecombineerd met GATT-afspraken die uit waren op verwijdering van alle handelsbelemmeringen, functioneerde een decennium lang naar bijna ieders tevredenheid (alleen de centraal geleide economieën van de USSR en de Volksrepubliek China en hun satellietstaten deden er niet aan mee). Dit stelsel bevorderde meer welvaart – zij het niet bij iedereen in dezelfde mate. Desondanks leed het aan twee fundamentele zwakheden:

1. Het steunde exclusief op de waardevastheid van de dollar en dus op de bereidheid van de Amerikaanse regering zijn munt onder alle omstandigheden in te ruilen voor dezelfde hoeveelheid goud. Tegelijkertijd gaf dit de VS een ongelimiteerde mogelijkheid zijn structurele tekort op de handels- en dienstenbalans steeds verder uit te breiden zonder tot koersaanpassingen te hoeven overgaan. Regeringen van andere landen drongen al tijden aan op beleidsveranderingen in de VS, maar Washington deed dat maar mondjesmaat, en was niet erg onder de indruk zolang de andere landen doorgingen de hierdoor enorm groeiende dollarhoeveelheid in de wereld te blijvenaccepteren als betaal- en reservemiddel.
2. De beslissingsmacht in het IMF is (net als die bij de Wereldbank) ongelijk verdeeld over de deelnemende landen, gebaseerd als die is op hun zeer verschillende quota in het Fonds, die rekening houden met de economische grootte en betekenis van de individuele landen; als gevolg hiervan beheersten in 1971 de 26 ontwikkelde markteconomieën gezamenlijk 67,8 procent van de stemmen (en de VS en de zes EEG-landen samen 39,3 procent); terwijl de 92 ontwikkelingslanden samen slechts 32,2 procent van de stemmen bezaten. De in het vorige hoofdstuk toegelichte *Groep van Tien* (G10) van de VS en negen andere rijke landen (waaronder ook Nederland) vormde de kern van het stelsel, omdat zij samen het voor alle besluiten noodzakelijke aantal stemmen bezaten. Om die macht te kunnen uitoefenen moesten zij wel

eensgezind zien te blijven, wat in de loop van de tijd moeilijker werd, omdat sommige belangen uiteen gingen lopen. Uiteraard meenden de G10-leden in deze besluitvorming niet alleen op hun eigen (groeps)belangen te letten, maar ook die van de andere IMF-leden adequaat mee te wegen. Maar dit werkt slechts goed zo lang er geen grote problemen waren; zodra die wel ontstaan, verliest een dermate scheve machtsverdeling snel aan legitimiteit en daadkracht.

De eerste zwakheid was een bron van toenemende onrust gaan worden, vooral nadat na 1960 de dollar niet meer gedekt werd door de Amerikaanse goudvoorraad. Hoe lang zou de VS-regering door kunnen gaan met het garanderen van de goudwaarde van zijn munt? Buitenlandse houders van dollars werden wantrouwiger, zegden het vertrouwen weliswaar nog niet grootscheeps op, maar werden wel steeds voorzichtiger. En de bezorgdheid daarover werd natuurlijk bij voortduring aangewakkerd door speculanten, die door deviezenaan- en verkopen inzetten op de- of revaluatie van belangrijke andere munten; dit zette de geldmarkten bij tijd en wijle danig onder druk.

Een van de maatregelen die de G10 al eerder nam, was het in het vorige hoofdstuk besproken besluit in 1967 het systeem te voorzien van een nieuw, kunstmatig gecreëerd reservemiddel, de *SDR's* (speciale trekkingsrechten). Deze *SDR's* werden weliswaar nadrukkelijk gecreëerd om bij de naar verwachting blijvende toename van internationale transacties de totale hoeveel internationale liquiditeiten niet alleen voldoende op peil te houden, maar deze voortaan ook niet meer uitsluitend te laten afhangen van de goudproductie en de Amerikaanse dollarvloed.

Dit nieuwe reservemiddel zat ten tijde van Unctad-2 nog in de ratificatiefase, maar er werd vanuit gegaan dat die wel zou slagen, zodat er al allerlei ideeën en voorstellen de ronde deden over wat de volgende stap moest zijn: de hoeveel *SDR's* die in eerste instantie zou (moeten of mogen) worden geschapen zonder het noodzakelijke minimum aan vertrouwen in dit internationale papiergoud bij voorbaat te ondermijnen, en vooral: hoe deze eerste hoeveelheid, eventueel stapsgewijs, in omloop zou worden gebracht? Wat de eerste vraag betreft, was er in theorie consensus dat er zeer voorzichtig tewerk moest worden gegaan, en dat de hoeveelheid moest worden bepaald door de behoefte aan nieuwe liquiditeiten, en in elk geval niet zo groot zou mogen zijn dat het risico van inflatie erdoor zou toenemen. Maar hoe groot die behoefte in de eerste jaren zou zijn, was moeilijker te beantwoorden, en dat werd nog verder doorkruist door meningsverschillen tussen degenen die de dollarinvloed zo snel mogelijk wilden beperken versus anderen die dit substitutieproces niet per se of per se niet wilden verhaasten.

De gegeven stemverhoudingen zouden wel voor een besluit zorgen waarover in elk geval de G10 het eens was. Maar diezelfde G10 koerste ook af op een antwoord op de tweede vraag: als de totale hoeveelheid eenmaal bepaald is, dan zouden de betreffende *SDR's* in circulatie worden gebracht door ze eenvouding uit te delen overeenkomstig de quota van de lidstaten. Dat de rijkste landen dan de meeste *SDR's* zouden krijgen, vonden de monetaire deskundigen bij de G10-staten en hun centrale banken uiteraard vanzelfsprekend: die hebben immers vanwege hun economische omvang en gewicht in de handel ook de grootste behoefte aan dit nieuwe betaalmiddel.

Dat was echter niet het meest rationele antwoord, zelfs als daarbij economische en politieke overwegingen worden betrokken, zoals eveneens reeds in het vorige hoofdstuk uiteen is gezet: je kunt de nieuw geschapen koopkracht namelijk beter eerst centraal stallen bij een alom gerespecteerde internationale instelling (de IDA bijvoorbeeld), die de *SDR's* vervolgens in circulatie brengt door ze te besteden overeenkomstig algemeen aanvaarde doelstellingen, en in volgorde van de meest aantrekkelijke financieringsmogelijkheden – dus bij voorkeur niet in landen met (grote) betalingsbalanstekorten! Die zouden immers maar in verleiding komen het bij hen gewenste aanpassingsprogramma uit te stellen. Rijke landen kunnen hun extra deviezenbehoeften dan verdienen door de beste aanbieders van goederen en diensten te zijn, die de ontvangers van de IDA-leningen dan extra te besteden zullen hebben – een in elk geval economisch rationeel

verdelingsmechanisme, waarvan verdedigers van het vrije marktmechanisme zouden (moeten) watertanden (zie hoofdstuk 3 voor nadere argumenten en bronnen).

De G77 vroeg in haar Algiers-verklaring aandacht voor drie kernpunten: ontwikkelingslanden moesten van meet af aan worden betrokken bij alle discussies over monetaire hervorming en de werking van de nieuwe regels voor de SDR's; er zou een 'link' moeten komen tussen ontwikkelingsfinanciering en additionele liquiditeiten; en enkele kwesties waarbij ook hun problemen in het geding waren – zoals: het beleid van de internationale financiële organisaties en hun gebruik van middelen; de stemmenverdeling; en verbetering van het aanpassingsmechanisme bij betalingsbalansproblemen (MinEZ 1968, p. 239, paragraaf 7).

Tijdens Unctad-2 lichtte Sidney Dell van het Unctad-secretariaat in Commissie 3 de conclusies toe van een speciale deskundigengroep, die had benadrukt hoe belangrijk het was dat het monetaire systeem op werkelijk internationale wijze hervormd zou worden en de ontwikkelingslanden daar serieus bij betrokken werden. Ook hadden de experts gepleit voor de 'link' die hulpuitbreiding mogelijk maakte zonder betalingsbalansproblemen voor industrielanden (Coppens & Scherpenzeel 1968, p. 66).

In de laatste weken van de conferentie lag er een resolutie van elf ontwikkelingslanden die onder andere vroeg om speciale quotaverhogingen voor ontwikkelingslanden, opdat die beter van de SDR's zouden kunnen profiteren. De OESO-landen vonden dit wel het overwegen waard, en erkenden ook dat ontwikkelingslanden belang hadden bij een bevredigende werking van het internationale monetaire stelsel. Maar een spoedige activering van de SDR's kwam in de compromisresolutie alleen voor als een wens van ontwikkelingslanden, zoals daarin ook de vroegtijdige schepping van een 'link' slechts werd genoemd als iets waarop deze landen aandrongen bij de regeringen in het IMF. Naast andere aanduidingen van wensen van ontwikkelingslanden, bevatte deze tekst akkoorden die grotendeels reeds in de exploratiegroep van Everts konden worden bereikt. Dit geheel werd op 28 maart 1968 met 71 stemmen voor (inclusief Nederland) en acht onthoudingen aangenomen (verslag en volledige resolutietekst in MinEZ 1968, respectievelijk p. 82-83 en 193).

Na de conferentie, tijdens de TDB-vergadering in januari-februari 1969, presenteerde de SG van Unctad, Prebisch – voor het laatst aanwezig –, een nieuwe studie van het secretariaat over de werking van het monetaire systeem; tevens stelde hij de vorming van een nieuwe deskundigengroep voor die dit systeem moest evalueren en aanbevelingen moest opstellen voor het beleid dat ontwikkelingslanden in de inmiddels meer gespannen internationale monetaire verhoudingen konden volgen.²⁶⁴ In september 1969 besloot het uit 14 experts bestaande comité om naast de mogelijkheid van een 'link' ook de voorgestelde maatregelen te bestuderen ter verbetering van het aanpassingsproces en het wisselkoersbeleid, en de voorstellen voor een meervoudig stelsel van reserve-middelen.²⁶⁵ Kort daarna – nadat in 1968 eerst de wijziging van de IMF-statuten was goedgekeurd, en in juli '69 het nieuwe SDR-stelsel officieel in werking was gesteld – besloot het IMF-bestuur op 3 oktober 1969 om de SDR's in drie achtereenvolgende tranches in omloop brengen: de eerste per 1 januari 1970 voor een bedrag van US-\$ 3,5 mrd., dat na de volgende twee jaar-

²⁶⁴) Dit was een besluit dat de Westelijke landen in New Delhi met succes hadden weten tegen te houden, maar dat na het voorstel in de TDB werd bevestigd door de Financiële Commissie, die erkende dat de Unctad-SG gemachtigd was zo'n deskundigencomité bijeen te roepen (Unctad Monthly Bulletins, No. 30 en 31, February en March 1969, respectievelijk p. 2 en 3).

²⁶⁵) Dit zijn de laatste gegevens die de Unctad Bulletins no. 37 en 38 van September en October 1969 (respectievelijk op p. 1 en 4) vermeldden over dit deskundigencomité. Of er in de loop van 1970, of later, nog een eindrapport verscheen van dit comité heb ik niet kunnen achterhalen. Misschien heeft het zijn werkzaamheden eerst tijdelijk opgeschort onder invloed van de hierna beschreven besluitvorming in 1970, en er later in 1971 misschien de brui aan gegeven toen reeds in het voorjaar alles leek te gaan veranderen.

wisselingen met nòg eens twee ongeveer even grote bedragen zou worden uitgebreid. In totaal dus een injectie van ongeveer 10 mrd. dollar aan nieuwe koopkracht, waarvan de OESO-landen ruim twee derde aan zichzelf toewezen.

In de tweede helft van 1970, toen in oktober de VN Ontwikkelingsstrategie werd gelanceerd, was er nog geen enkele bereidheid te vinden geweest voor het leggen van een ‘link’ met het ontwikkelingsprobleem. De IMF-meerderheid wilde eerst nog wat ervaring opdoen met het nieuwe stelsel, zo stelde paragraaf 52 van de Strategie in zijn eerste zin. Zodra dat zover was, ‘zal de mogelijkheid worden overwogen’ de door ontwikkelingslanden gewenste ‘verbinding te leggen,’ zo vervolgde deze beginzin. En daar voegde de tweede en laatste zin als een wel zeer schriel strohalmpje troost voor deze landen aan toe, dat deze mogelijkheid ‘in ieder geval zal worden onderzocht vóór de toewijzing’ van SDR’s ‘in 1972’ – wat dus de derde tranche zou worden, zodat dit beloofde onderzoek in 1971 zou moeten plaatsvinden (Deelgenoten...IV, 1972, p. 18). Dat zou echter een volkomen loze toezegging worden, niet alleen omdat ook deze paragraaf van de Strategie weer verdronk in de reserves van ‘vele landen, vooral de ontwikkelde’ (idem p. 49-51),²⁶⁶ maar ook omdat reeds in de eerste maanden van 1971 de donkere stormwolken zich samenpakten boven het Bretton Woods-stelsel zelf.²⁶⁷

Nederland leek zich in de Ontwikkelingsstrategie slechts iets vriendelijker uit te drukken dan het zich in het IMF doorgaans liet kennen. Het regeringsstandpunt op dit terrein werd als vanouds bepaald door de financiële orthodoxie die op het ministerie van Financiën heerste (zoals uiteen gezet in het vorige hoofdstuk). Haan, die sinds 1966 het beleid binnen dit ministerie van nabij meemaakte, schreef medio 1971 dan ook dat ‘Nederland de krachtigste tegenstander’ van de link kon worden genoemd (Haan 1971b, p. 1479).²⁶⁸ Het feit dat Den Haag de in noot 15 in herinnering geroepen reserve liet aantekenen, in feite Nederlands *enige* reserve bij een Strategieparagraaf, bewees dan ook wel dat Financiën op dit punt de toon aangaf en nog altijd van geen wijken wilde weten.²⁶⁹ Wellicht droeg dit er toe bij dat Witteveen bijna vier jaar later, per september 1973, de functie van Managing Director van het IMF mocht gaan vervullen.

De kans op nieuwe toewijzingen van SDR’s was toen echter al ruw verstoord door de aardverschuiving die het Bretton Woodsstelsel medio augustus 1971 onderuit had getrokken – ruim een maand nadat in Nederland het kabinet-De Jong werd afgelost door het kabinet-Biesheuvel.

²⁶⁶) Het is dan ook nauwelijks zinvol om tussen de negen verklaringen van OESO-landen te gaan zoeken naar de meer en wat minder krasse bewoordingen van hun bezwaren. Ik herinner alleen even aan Nederlands ietwat raadselachtige reserve bij paragraaf 52, die ik reeds in paragraaf 4.1 hierboven heb aangehaald.

²⁶⁷) Ik schrijf dit natuurlijk met de achterafkennis van de latere gebeurtenissen in 1971, als ik de tot een alarmerende omvang aanzwellende dollarstroom naar Europa aanwijs als een van de voortekenen van het naderende onheil. In mei 1971 besloten de regeringen van West-Duitsland en Nederland de vaste verhouding van hun munten ten opzichte van de dollar op te heffen en die voorlopig te laten afhangen van de ontwikkelingen op de valutamarkten. Andere OESO-landen volgden kort daarna, waarna de Amerikaanse regering op 15 augustus 1971 de stop uit het systeem trok en haar 35 jaar oude goudgarantie introk (samen met enkele betalingsbalansmaatregelen die ook ontwikkelingslanden zwaar troffen).

²⁶⁸) Haan wees er in dezelfde beschouwing op dat er ook landen waren die op het eerste oog wel iets leken te voelen voor een ‘link’ met ontwikkelingsfinanciering, maar dan met een variant die alleen diende om de eigen, structureel lage, hulpbijdrage aan te vullen met SDR’s die daarbij opgeteld kunnen worden. Hij noemde Italië als een aanhanger van zo’n ‘vrijwillige link’, een categorisch minder wenselijke vorm van ‘link’ (Haan 1971b, p. 1480). Dit land tekende geen reserve aan bij de boven besproken paragraaf van de Ontwikkelingsstrategie, maar België wel, met woorden die dezelfde vorm van ‘link’ lijken te verdedigen als Italië (Deelgenoten...IV, 1972, p. 50).

²⁶⁹) We zagen dan ook hoe minister van Financiën, Witteveen, zich op 1 oktober 1969 in zijn rede voor de Jaarvergadering van het IMF en de Wereldbank een aantal bezwaren aanvoeren tegen (onder andere) de ‘integrale’ link die pretendeerden principieel rationaal en monetair gefundeerd te zijn, maar in feite uit verkapte politieke standpunten voortkwamen (zie de weergave van zijn rede in IS van november 1969, met name p. 307). Voor een alternatieve visie, zie R.Prebisch, in zijn rapport aan de IDB, dat in 1971 vertaald werd opgenomen in de Nederlandse serie *Deelgenoten in Ontwikkeling*, deel III, p. 214-215.

Enkele politiek-juridische en institutionele kwesties

Ik begin deze voorlaatste secties met enkele onderwerpen van politiek-juridische en anderszins niet-economische aard die voor een deel aansluiten op het slot van paragraaf 3.3 in het vorige hoofdstuk. Ze werden actueel in de periode-Udink, maar het kabinet-De Jong had kennelijk nog niet de interesse, laat staan de ambitie, om voor al deze zaken al een meer omvattende en consistente visie te ontwikkelen. De tweede en de derde subsecties belichten daarna de institutionele onderdelen van de twee Yaoundé-conventies van de EEG en de vraag hoe een toekomstig ontwikkelingsbeleid van de EEG eruit zou kunnen (of moeten?) zien.

Mensenrechten, vluchtelingen, gastarbeiders en natuurlijke hulpbronnen: Het vooralsnog ontbreken van een bredere, samenhangende visie geldt met name voor het onderwerp van de *mensenrechten*. De meeste aandacht ging hier uit naar de drie ‘oude’ probleemgevallen: Zuid-Afrika, Spanje en NAVO-bondgenoot Portugal, en naar het nieuwe geval: Griekenland (sinds de kolonelscoup in april 1967). Onder druk van de Tweede Kamer en publieke discussies kwam het kabinet af en toe wel tot een wat meer actieve stellingname en beleidsdaden, maar in het algemeen werd de behoudende politiek van Luns voortgezet (die persoonlijk niet van veranderingen wilde weten). Dit bleek bij voorbeeld bij het bezoek van minister Bakker van V&W aan Zuid-Afrika in november 1970; deze sprak bij die gelegenheid wel over verbetering van de betrekkingen met het blanke minderheidsregime in dat land, maar niet over de rechten van de rest van de bevolking. Zelden ook werd er een verband gelegd met de mensenrechten in de Portugese koloniën in Afrika en in andere ontwikkelingslanden daar en elders. Nederland diende in 1968 bij de VN-conferentie die de twintigste verjaardag van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens evalueerde, wel als enig westers land en samen met enkele ontwikkelingslanden, een resolutie in die wees op het belang van sociaal-economische ontwikkeling en de noodzaak van een internationale ontwikkelingsstrategie (aldus delegatieleider Van Boven in een interview in het Nesbic-Bulletin van oktober 1968, p.68).²⁷⁰

Daarnaast was natuurlijk ook de Strategie zelf, zoals die in 1970 mede dankzij Nederlandse inspanningen tot stand kwam, belangrijk voor de erkenning en realisatie van mensenrechten in de Derde Wereld. In datzelfde najaar werd ons land opnieuw lid van de Mensenrechtencommissie van de VN, en verklaarden Luns en Udink in hun laatste MvT (voor 1971), dat de regering versterking van de VN-bevoegdheden en de benoeming van een Hoge Commissaris voor de Rechten van Mens voorstond (MinBuza 1970, p.13). Dit waren over het algemeen echter slechts beginpunten van een nieuwe opstelling. Terwijl de Kamermeerderheid die een actiever mensenrechtenbeleid bepleitte al in deze periode groeide, ontstond een ‘volwaardig’ beleid op dit terrein pas later (aldus Kuitenbrouwer 1996, respectievelijk p.192 en 188).

Ten aanzien van de *vluchtelingen*problematiek was het Nederlandse beleid zo mogelijk nog minder actief. De MvT's voor 1968 en '69 beperkten zich hoofdzakelijk tot het uitspreken van het ‘onverminderd steun verlenen’ respectievelijk ‘grote waarde hechten’ aan de al bestaande Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen (de Unhcr). De MvT voor 1970 voegde daar ook de hulpverlening aan de Unhcr en de VN-Organisatie voor de Palestijnse Vluchtelingen (Unwra) aan toe, en wees verder onder andere op de noodzaak om ook bij andere hulpprogramma's rekening te houden met de (permanente of semi-permanente) aanwezigheid van vluchtelingen in asielverlenende ontwikkelingslanden (MinBuza, resp. 1967b, p.10, 1968, p.8, en 1969b, p. 15-16). Maar de

²⁷⁰) De geïnterviewde schreef in dezelfde periode ook ambtelijke memo's over de historische ontwikkeling van de Nederlandse standpunten inzake de bevolkingsproblematiek en de ruimte voor gerichte geboorteregeling (d.d. 14 juni 1967, opgenomen in Dierikx et al., red, 2005a, 32-35) en over het idee een wettelijke grondslag te geven aan het verlenen van internationale ontwikkelingshulp (d.d. 15 september 1967, in idem, p. 74-76). De NAR bracht over dit laatste eerst een briefadvies uit in 1968, en in 1971 een eind-Advies (NAR 1971b).

MvT voor 1971 keurde dit vraagstuk, dat in die voor 1970 nog werd omschreven als ‘een van de wereldproblemen welke dringend een oplossing behoeven’, geen woord meer waard.

Evenzeer afwezig was minister Udink in deze periode ten aanzien van de problematiek die in latere jaren sterk verstrengeld zou raken met die van de vluchtelingen, namelijk die van de in steeds grotere getalen naar Nederland en andere landen komende *economisch* migranten, die in de jaren zestig en zeventig nog werden aangeduid als *gastarbeiders*. Het kabinet bracht daarover in januari 1970 de Nota inzake Buitenlandse Werknemers uit. Misschien omdat Udink bij de ondertekenaars ontbrak werd in deze Nota nog geen aanleiding gezien het voornamelijk als ‘tijdelijk’ beschouwde verblijf van deze werknemers te relateren aan mogelijke activiteiten in het kader van ontwikkelingssamenwerking – hoewel wél werd onderkend dat hun inzet in zwakkere bedrijfstakken remmend zou kunnen werken op de wenselijk geachte industriële herstructurering, waarvan ook ontwikkelingslanden zouden moeten profiteren. Naast de regulering die uitging van de sedert 1960 gesloten wervingsovereenkomsten met de regeringen van enkele landen van herkomst, werden na 1966 de toelatingseisen aangescherpt. Want Nederland wilde nadrukkelijk geen immigratieland zijn, en gezinshereniging wenste het niet te bevorderen.²⁷¹ Gezien de puur economische motivering van dit beleid, die de ontwikkelingsdimensie nadrukkelijk buiten beschouwing wenste te laten, was dit dus een beleid dat bij uitstek gekenmerkt werd door pro-domo-overwegingen.²⁷²

Een ander terrein waarop Nederland al in de jaren vijftig en zestig actief was geweest – wat onder andere leidde tot de VN-Verklaring over *Permanente Soevereiniteit over Natuurlijke Hulpbronnen* (PSNH) van 1962 – kende in de periode-Udink geen belangrijke andere activiteiten dan, uiteraard, de herbevestiging van deze soevereiniteit in de Internationale Ontwikkelingsstrategie van 1970 (Schrijver 1980, p. 503). Wél werd eerder dat jaar de nauw verwante ‘Declaration of Principles Governing the Seabed and the Oceanfloor, and the Subsoil Thereof, Beyond the Limits of National Jurisdiction’ aangenomen, die ‘het meest gezaghebbende document op het gebied van *het nieuwe zeerecht*’ zou worden (idem, p. 508, mijn cursivering).²⁷³

Aan deze Verklaring heeft Nederland inhoudelijke bijdragen geleverd, hoewel het geen lid was van de in 1967 gevormde, uit 35 landen bestaande, Commissie ad hoc. Deze had de opdracht een eerder voorstel van Malta voor een vreedzaam gebruik van de oceaانبodem in het belang van de gehele mensheid te bestuderen. Begin 1968 diende Nederland een schets in voor een internationaal regime hiervoor, dat uitzicht bood op gelijke toegang van alle staten tot de natuurlijke rijkdommen in de zee en onder de bodem daarvan. Omdat rechtstreeks gezag van de VN over deze rijkdommen – passend voor iets dat als Gemeenschappelijk Erfgoed van de Mensheid wordt beschouwd – politiek en praktisch gesproken niet kansrijk zou zijn, opperde de schets een combinatie van elementen: exploitatieconcessies van beperkte duur met een mandaat van de VN te verlenen aan staten, en een deel van de opbrengsten te bestemmen voor ontwikkelingshulp (voor details, zie IS 1968, p. 61-62). Andere landen kwamen met andere ideeën, en de VS werkten in 1970 zelfs een compleet ontwerpverdrag uit, waarin de VN geheel werd genegeerd (Van Boven 1970, p. 220).

Het was aan het eind van de periode-Udink nog niet te voorzien hoeveel van de oorspronkelijke Nederlandse ideeën uiteindelijk gerealiseerd zou worden, maar de genoemde Zeerecht-

²⁷¹) Samengevat op basis van citaten uit en reacties op de Nota in het Nesbic Bulletin van februari 1970.

²⁷²) Dat was ook kritiek die in twee open brieven naar voren werd gebracht in 1969 en ’71: die van de *Werkgroep Kerk en Ontwikkelingssamenwerking* (K&O) van 17 november 1969, die dit een van de ‘witte plekken’ in het regeringsbeleid noemde; en de *Novib* van 16 april 1971, die dit onderwerp aanwees als reden waarom ook het ministerie van SZ&V moest bijdragen aan het bepleitte ‘integrale beleid’ (beide afgedrukt in Dierikx et al., red, 2005a, respectievelijk p. 418-421, en 533-540, met de specifieke opmerkingen op p. 421, en 534 en 540).

²⁷³) Korthedshalve zal ik de hierbij aan de orde zijnde problematiek hier en in de volgende hoofdstukken verder aanduiden met, afwisselend: ‘oceaانبodemexploitatie’ of ‘zeerechtconferentie’ (naar de Derde Zeerechtconferentie die vanaf 1974 werkte aan een regeling van dit veelomvattende terrein).

verklaring uit 1970 erkende in elk geval wel de betreffende rijkdommen als het gemeenschappelijke erfgoed van de mensheid (Schrijver 1980, p. 508). De tijd was toen duidelijk nog niet rijp – en ook recent nog niet – voor een echte wereldautoriteit die deze hulpbronnen op een rechtvaardige en duurzame wijze zou uitbaten ten behoeve van de mensheid als geheel. Maar het realistisch en idealistisch redelijk evenwichtige karakter van de Nederlandse schets mag wel worden gewaardeerd als positief.

De instituties van de Yaoundé-associaties van de EEG: Eén kenmerkend gegeven van de associatiestelsels van Yaoundé-1 en 2 dat ik in het vorige hoofdstuk heb overgeslagen, is dat beide conventies werden uitgerust met gemeenschappelijke instituties. Deze onderstreepten niet alleen de wens van de EEG om deze associatieverdragen van een verder gaande dimensie – namelijk: samenwerkings- en overlegstructuren – te voorzien dan wat gebruikelijk was in handelsverdragen en hulprelaties; zij beoogden ook de in het verleden ontstane historische band met de volkeren van de betrokken voormalige koloniën te verdiepen en te verstevigen, zodanig dat er een belangengemeenschap uit zou voortkomen die voor beide zijden voordelig is en uitzicht biedt op nog verder gaande vormen van politiek en economisch samengaan in de toekomst.²⁷⁴

De gemeenschappelijke instituties van Yaoundé-1 (1963-'69), die alle een paritaire samenstelling hadden,²⁷⁵ waren:

- de *Associatieraad* van regeringsvertegenwoordigers van de geassocieerde landen en de EEG-staten, die het hoogste gezag vormden, en één maal per jaar bijeenkwamen; daaronder fungeerde een *Associatiecomité*, bestaande uit de permanente vertegenwoordigers van de EEG in Brussel en de ambassadeurs van de geassocieerde landen, dat frequenter vergaderde, en een *Secretariaat*, dat was samengesteld uit leden van de Raad en het Comité, voor de dagelijkse besluitvorming;
- de *Parlementaire Conferentie van de Associatie*, die eveneens één maal per jaar bijeenkwam, en gevormd werd door 54 leden uit het Europese Parlement en een even groot aantal parlementariërs (en waar deze ontbraken: aangewezen vertegenwoordigers) uit de associatielanden; en
- een *Hof van Arbitrage*, dat uit vijf rechters bestond (twee maal twee benoemd door de EEG-staten en de geassocieerden, en de vijfde (die de president werd) door de Associatieraad.

Bovenstaande beschrijving is ontleend aan Westhoff (1973, p. 152-153), die echter ook nog een vierde laag van instituties noemt, die hij omschrijft als een *Coördinatieraad*, en een *Coördinatiecomité*, met een eigen *Secretariaat*. Deze laag ontstond blijkbaar pas later en berust kennelijk niet op de Conventietekst, aangezien deze instituties in Westhoffs beschrijving alleen door de 18 geassocieerde Afrikaanse staten en Madagaskar (de GASM) werden ingesteld. De behoefte aan coördinatie-instituties brengt de auteur in verband met de pariteitsregel, die in samenhang met de

²⁷⁴) Om precies te zijn: de in deze zinnen verwoorde intenties ontbraken nog zo goed als geheel bij de eerste associaties met de toenmalige koloniën in Afrika en elders. Westhoff (destijds ambtenaar bij het DG Ontwikkelingshulp van de Europese Commissie) benadrukte dat de eerste associaties die via Deel 4 van het Verdrag van Rome tot stand kwamen in 1958, een 'accident historique' werden genoemd, omdat de oorsprong ervan niet gevonden kon worden 'in een vooropgezet of welbewust oogmerk' van de EEG (Westhoff 1973, p. 149). Mijn twee zinnen hierboven zijn dan ook niet gebaseerd op mij bekende verdragsteksten of beschouwingen van anderen, als wel op mijn waarneming van het hele associatieproces in de decennia die begonnen met de eerste Conventie van Yaoundé, ondertekend in 1963. De instituties die ik hier bespreek bestonden dan ook niet in de eerdere associatiefase, en ook niet in de latere associaties met Nigeria, de drie Oost-Afrikaanse landen, en Tunesië en Marokko. Pas toen een deel van de Commonwealth-landen erbij kwam bij de eerste Conventie van Lomé in 1975, werden de gemeenschappelijke instituties gecontinueerd voor het hele associatiestelsel – dat overigens vanaf dit moment ook niet meer zo genoemd mocht worden.

²⁷⁵) Paritair betekende in dit verband, dat de geassocieerde landen gezamenlijk evenveel stemmen (en soms ook zetelaantallen) hadden als de lidstaten en de Europese Commissie van de EEG tezamen.

vereiste consensusbesluitvorming tot een staking van de stemming kon leiden.²⁷⁶ Twee zinnen daarna vervolgt Westhoff echter met een beschrijving van een alternatieve conciliatieprocedure, die kennelijk op een nòg later moment ingang vond, en die nodig was omdat de beschreven institutionele opzet ‘het vrijwel onmogelijk’ maakte om ‘tot een vruchtbare discussie te komen.’ Ook die beschrijving roept echter vragen op waarop Westhoff het antwoord schuldig blijft.²⁷⁷ Misschien moeten we concluderen dat er in de eerste Yaoundé-periode, en wellicht ook in de tweede, nog flink geëxperimenteerd moest worden, in en zo nodig ook buiten deze instituties om. Toen Westhoff dit artikel in 1973 schreef was Yaoundé-2 al enkele jaren gevorderd. Misschien waren de wisselvallige ervaringen met bovengenoemde instituties (er waren in het begin ook nog twisten over de samenstelling en taken van het Secretariaat, die pas bij de start van tweede Conventie werden ‘opgelost’, toen ‘the Africans received the form and the Europeans the substance’ – aldus Zartman 1971, p. 168), één van de redenen om bij de Lomé-Conventie van 1975 een heel andere institutionele opzet te verkiezen.

Overigens werd er in de overgang van de eerste naar de tweede Conventie van Yaoundé (1969-’75) institutioneel weinig tot niets veranderd – of het zou moeten zijn dat het Hof van Arbitrage vanaf dat moment alleen nog op papier bleef bestaan.²⁷⁸

Om een goed beeld van de politieke betekenis van deze institutionele aankleding van de Yaoundé-conventies te krijgen dient men te beseffen, dat de GASM – die alle vóór het aflopen van de eerste conventieperiode politieke zelfstandigheid verkregen²⁷⁹ – elkaar voorheen niet of nauwelijks kenden. Het zitting hebben in de bovengenoemde instituties, maar meer nog de onderlinge samenwerken die nodig was bij de voorbereiding van de onderhandelingen met de ook als groep optredende EEG, stelde nieuwe eisen aan elk van deze landen. De spanningen die dit opriep voordat er gemeenschappelijke posities ontstonden over de talloze hulp- en handelskwesties waarover vervolgens gezamenlijk moest worden onderhandeld met de EEG-groep, die het vaak hard speelde voordat de twee Conventies konden worden ondertekend, kunnen niet anders dan groepsvormend hebben gewerkt. En groepsvorming en zoveel mogelijk eendrachtig optrekken waren een

²⁷⁶) Wat wel de vraag oproept hoe een nader overleg tussen alleen de GASM, een vastlopende besluitvorming in de paritaire organen zou kunnen doorbreken. Maar Westhoff zwijgt daarover. Andere auteurs noemen deze coördinatielaag niet (onder andere Van der Veen, die wel naar Westhoff verwijst – Veen 1985, p. 59). En Zartman vermeldt wel een ‘Associated States Coordinating Council’, maar zijn toelichting bevestigt dat dit een instelling van alleen de GASM was, die pas in 1964 voor het eerst bijeenkwam (Zartman 1971, p. 168).

²⁷⁷) Volgens zijn beschrijving hield deze procedure in dat bij stakende stemmen de vergadering geschorst werd, teneinde ‘beide partijen’ gelegenheid te geven om in ‘onderling overleg een nieuw standpunt voor te bereiden.’ En als daarvoor geen tijd was, vond dit overleg ‘in feite’ plaats door twee voorzitters – die van de EEG-ministerraad en die van de Coördinatieraad van de GASM –, ‘al dan niet met bijstand van’ een lid van de Europese Commissie. Maar dat lijkt een nogal onevenwichtige procedure, die een akkoord probeert te forceren dat wel haast onvermijdelijk protest zal uitlokken, zo niet een opnieuw staken van de stemmen.

²⁷⁸) Westhoff zegt dit weliswaar niet met zoveel woorden, maar hij wijdt wel een korte alinea aan dit Hof, waarin hij stelt dat het ‘in de loop van de jaren’ alleen bijeen was gekomen ‘om zijn reglement voor de procesvoering vast te stellen.’ Daarna vermeldt hij dat de GASM in oktober 1972 wel ‘overwogen’ om een geschil over het groentenfruitreglement aan dit Hof voor te leggen, maar toen door de EEG werden ‘overreed eerst een beroep te doen op de procedure van goede diensten die in de tweede Conventie van Yaoundé ‘als enige wijziging op institutioneel gebied’ werd opgenomen’ (Westhoff 1973, p. 153; cursivering toegevoegd). Als dit de enige wijziging was, zal het Hof van Arbitrage toen dus nog niet uit de conventietekst zijn verwijderd. Maar omdat de Conventie van Lomé geen Hof van Arbitrage meer kent – wel een arbitrageprocedure (in artikel 81, lid 3) –, is aan te nemen dat het Hof uiteindelijk in 1975 werd opgeheven, en wellicht ook in 1973 of ’74 al niet meer bijeen is gekomen. Over de door hem genoemde ‘procedure van goede diensten’, die bij Yaoundé-2 zou zijn ingevoerd, geeft Westhoff echter geen nadere informatie.

²⁷⁹) De enige Afrikaanse staat die na zijn onafhankelijkheid in 1958 niet meer meedeed aan Yaoundé-1 was Guinée. Nadat het kort na 1958 alle banden met Frankrijk had verbroken, participeerde het in feite ook al niet meer in de eerste associatie onder het Verdrag van Rome (Zartman 1971, p. 19-20). Vanaf 1975 deed Guinée echter wel weer mee aan de Conventie van Lomé.

noodzakelijk onderdeel van het emancipatieproces dat de GASM ondergingen, voordat zij zich in Unctad en via de G77 moesten oriënteren op coördinatie en samenwerking met de grotere groep van de ontwikkelingslanden. Zij kwamen voor grote keuzen te staan, zoals we eerder in deze paragraaf hebben gezien, toen het erom ging met de G77 te streven naar een zo goed mogelijk mondiaal preferentiestelsel, of al hun kaarten te zetten op voortgezette bescherming in het door de EEG gedomineerde regionale preferentie- en hulpsysteem van Yaoundé-2. Zij gaven dit laatste méér voorrang dan het eerste, maar zonder de G77-alliantie af te zweren.

Welke van deze wegen uiteindelijk méér zou bijdragen tot ontwikkeling in de zin van emancipatie en bevrijding uit in het verleden ontstane afhankelijkheden, bleef echter open.²⁸⁰

Welk ontwikkelingsbeleid van de EEG: mondiaal of regionaal?: Het antwoord op de hierboven opengelaten vraag zou uiteraard mede afhangen van het verdere beleid dat de EEG zou voeren met betrekking tot de Derde Wereld, zowel wat betreft de geprivilegieerde landen waarmee associatierelaties en daarmee vergelijkbare verbintenissen werden aangegaan, als de overige ontwikkelingslanden. Deze vraag stond ook op de achtergrond van een van de verzoeken die de Tweede Kamer op 26 juni 1968 neerlegde in een motie die werd aangenomen na de behandeling van de nabeschouwingsbrief van de ministers De Block en Udink over Unctad-2 (op de andere verzoeken die in deze motie werden geformuleerd zal ik in de volgende sectie ingaan). In dit verzoek werd de regering gevraagd om in de EEG het initiatief te nemen tot de uitwerking van ‘een ontwikkelingspolitiek van de Gemeenschap en de geleidelijke opheffing van de maatregelen die nadelig zijn voor ontwikkelingslanden’ (geciteerd uit de latere weergave van deze motie in het IS Informatie Bulletin, maart 1972, p.14²⁸¹). Minister De Block reageerde in eerste instantie aarzelend, blijkbaar mede namens Udink, omdat het gevraagde initiatief niet strookte met de (tijdelijke) houding van Nederland om, zolang Englands toetredingswens tot de EEG werd geblokkeerd door de Franse politiek, geen medewerking te geven aan nieuwe activiteiten die niet in het EEG-verdrag waren afgesproken. Maar De Block zou in de ruim 18 maanden dat hij nog EZ-minister was (hij vertrok in januari 1970 na een conflict in de ministerraad over de lonen in de metaalsector), bij de verdere ontwikkeling van de handelspolitiek van de EEG²⁸² wel rekening proberen te houden met de belangen van de ontwikkelingslanden, zo beloofde hij (volgens verslagen van dit Kamerdebat in *NRC* van 26 juni 1968 en *Wereld-informatie* – een Novib-reeks in die dagen – van juni/juli 1968). Dit zal door zijn opvolger, Nelissen (ook KVP), wel zijn gecontinueerd. De Gaulle verdween in april 1969 echter uit de politiek, en de Engelse regering herhaalde haar toe-

²⁸⁰) Het al enige malen genoemde boek van Zartman biedt een analyse van de verschillende onderhandelingsprocessen tussen de EEG enerzijds en diverse groepen van ontwikkelingslanden in Afrika (de GASM, Nigeria en Oost-Afrika, en Tunesië en Marokko) anderzijds. Zijn these was dat deze laatste (‘the weak’, als groep opgevat) in hun confrontatie met de EEG (‘the strong’), erin slaagden méér binnen te halen dan wat zij oorspronkelijk hadden, of dan wat andere ontwikkelde landen bereid waren te doen (Zartman 1971, p. 223). En hij baseerde deze conclusie in hoofdzaak op wat hij van vertegenwoordigers van deze ‘zwakken’ vernam – ‘who proclaimed and believed that salvation depended on their acting as “faithful daughters of the family,” as one African minister phrased it. And their negotiating tactics not only were consistent with this evaluation of their situation, but also maximized the strength of their weakness’(idem p. 66).

In mijn uitgebreide recensie van dit boek heb ik echter vraagtekens gezet bij Zartmans nogal optimistische inschatting van de macht van de zwakken tegenover de sterken in de besproken onderhandelingsprocessen; zij kregen wel wat gedaan van de EEG, dat viel niet te ontkennen, maar of dat bijdroeg tot echte emancipatie en uiteindelijke bevrijding uit historisch gegroeide afhankelijkheidsverhoudingen was de vraag (Coppens 1973b, p. 176-177). Het antwoord daarop varieert met het vertrouwen dat men heeft in de reële beschikbaarheid van een historisch alternatief – waarvan ik nu achteraf alleen kan zeggen dat het zich niet reëel voordeed, eenvoudig omdat de Afrikaanse (en later ook de Engelstalige) politieke leiders van de associatielanden daar en in andere regio's het nooit gewaagd hebben dit alternatief serieus te exploreren.

²⁸¹) Dit was een speciale bijlage over Unctad-3, bij het BuZa-maandblad IS van de genoemde maand.

²⁸²) Wat slechts een deelterrein was van de ‘ontwikkelingspolitiek’ die de Kamermotie op het oog had.

tredingsverzoek (samen met de andere drie eerdergenoemde landen) in juli daaropvolgend. Tevergeefs heb ik echter gezocht naar informatie over de stappen die de Nederlandse regering in reactie op deze Kamermotie uit 1968 nam: Udink (op wiens terrein het meer lag) noch Luns kwamen er blijkbaar nog op terug.

De in 1970 heropende toetredingsbesprekingen met de vier kandidaatlanden hielden echter wel veel en ingrijpende gevolgen in voor het toekomstige beleid van de EEG en haar betrekkingen met de verschillende groepen van ontwikkelingslanden (zoals hierboven reeds is aangegeven). Een besef van die consequenties stond centraal in een memo dat twee bureauhoofden van BuZa op 25 april 1971 richtten aan hun respectieve chefs.²⁸³ Er waren al zes maanden discussie tussen de twee afdelingen aan voorafgegaan over de mogelijke gevolgen van de vergroting van de EEG voor ontwikkelingslanden.²⁸⁴ Het memo gaf een goede samenvatting van de meer dan waarschijnlijke gevolgen van de EEG-uitbreiding, tezamen met een opsomming van een zestal beleidsterreinen waarop een ‘systematische daarop gericht beleid’ van de EEG ter voorkoming van deze ‘belangrijke nadelige effecten’ gewenst zou zijn. Deze terreinen met de daarop bepleite maatregelen waren: de invoertarieven (waaronder verbetering van het APS; beëindiging van de resterende anti-verwerkingseffecten; en verlaging van de lasten op tropische producten); de handelspolitiek (zoals nieuwe grondstoffenovereenkomsten en andere stabilisatiemechanismen; en opheffing of verlaging van n.t.b.’s); het landbouwbeleid (productie-omvang afstemmen op exportbelangen van ontwikkelingslanden, onder andere bij suiker, rijst, en olieën en vetten; en voedselhulp die wordt losgemaakt van het overschottenbeleid); industriepolitiek en regionaal beleid (die een ‘ontwikkelingscomponent’ zou kunnen krijgen ten gunste van een betere internationale arbeidsverdeling); financiële hulp, ook aan niet-geassocieerde landen, als compensatie voor de uitbreiding van de EEG; en oprichting van een werkgroep die de uitvoering van de VN-ontwikkelingsstrategie begeleidt. Deze terreinen en maatregelen konden, aldus de twee bureauhoofden, een ‘startpunt’ zijn voor een gezamenlijk ontwikkelingsbeleid van de EEG (Dierikx et al., red., 2005a, p. 542).

Na deze uiteenzetting stuitten de schrijvers echter op tactische vragen, die huns inziens een politieke keuze vereisten: bij de komende toetredingsonderhandelingen meteen ook de inhoud van een wenselijk communautair ontwikkelingsbeleid aan de orde te stellen, of eerst de hoofd-zaken van de toetreding zien af te werken en pas daarna naar het gewenste ontwikkelingsbeleid over te schakelen. Omdat de heren wel beseften dat deze zaken moeilijk uit elkaar te trekken waren, gaven zij in overweging om ook alvast te streven naar een ‘gezamenlijke intentieverklaring van de huidige en toekomstige’ lidstaten over de noodzaak en inhoud van een communautair ontwikkelingsbeleid (idem p. 543).²⁸⁵

Het zag er echter niet naar uit dat de chefs van de beide schrijvers, of de politieke verantwoordelijken in de regering-De Jong, zich geroepen hebben gevoeld initiatieven in de ene of de andere richting te ontplooiën. En ook de Kamer vroeg er kennelijk niet meer naar. Naarmate de tijd

²⁸³) De auteurs waren F. van Dam van het beleidsvoorbereidingsbureau van DGIS (SA) en F. Italianer van de directie Integratie Europa aan hun DG’s (Meijer en Hartogh), opgenomen in Dierikx et al., red, 2005a, p. 540-543.

²⁸⁴) Het is aan te nemen dat daarbij ook kennis is genomen van de ‘open letter’ van een aantal actiegroepen en organisaties in EEG-landen, geïnitieerd vanuit Nederland en het VK, d.d. 21 juni 1970 (in mijn bezit, en na een voorbereidende conferentie in Egmond aan Zee, april 1970 – zie Biersteker en Coppens 1970). Pronk, die het beleid van Udinks opvolger Boertien in 1973 zou gaan overnemen (of de kans zou krijgen het te wijzigen) sloot zich in zijn column in ESB bij deze verklaring aan (Pronk 1970b, p. 759). En twee van de Engelse partners in dit initiatief kwamen vijf maanden later met hun gedetailleerdere, en meer politiek aangescherpte eigen verklaring gericht aan de ‘white tribes of Europe’ (zie Pearse & Kahn 1970).

²⁸⁵) Ook al zagen zij voor de uitwerking van zo’n intentieverklaring nog wel genoeg tijd resten, want die zou volgens hen kunnen samenvallen met het per medio 1973 afgesproken begin van het overleg over de vernieuwing van de bestaande associatie-akkoorden (Dierikx et al., red, 2005a, p. 543), waaraan dan ook ontwikkelingslanden uit het Britse Gemenebest zouden meedoen.

voortschreed, en wellicht ook Brussel geen duidelijke signalen gaf over de urgentie van wat eerder of meer gewenst zou zijn, zal in Nederland de neiging om deze keuze maar over de verkiezingen heen te tillen en die aan de volgende regering over te laten, allengs wel groot zijn geworden.²⁸⁶

Brussel bleef echter niet lang stil. Twintig dagen na de overdracht aan het kabinet-Biesheuvel kwam de Europese Commissie op 27 juli 1971 met het eerste van twee Memoranda over een *Europees Gemeenschappelijk Beleid inzake Ontwikkelingssamenwerking*. Dat het urgent werd een gezamenlijke visie op dit beleid te formuleren, nu de invloed van de EEG zo sterk zou toenemen, zag de Europese Commissie in. Maar of haar (voorlopige aanzetten tot een) visie een eind zouden maken aan het langzamerhand traditionele onderscheid tussen meer en minder te bevoorrechte ontwikkelingslanden was nog verre van zeker. Het tweede Memorandum, dat in februari 1972 werd uitgebracht, en vooral de derde Unctad-conferentie, die op 13 april daaropvolgend begon, zouden misschien wel meer duidelijkheid brengen. Dit zal dus in het volgende hoofdstuk worden onderzocht.

Nederland en Unctad: verbeteringen mogelijk?

Ik eindig deze paragraaf met een nabeschouwing over het voorgaande, met om te beginnen enige kanttekeningen bij Nederlands stellingname in New Delhi en daarna.

Terugkoppeland naar de Nederlandse delegatie-instructie voor Unctad-2 van 26 januari 1967,²⁸⁷ allereerst de vraag of Unctad-2 inderdaad met veel meer overeenstemming eindigde dan de vorige conferentie. In één opzicht wel; althans, er werden veel meer resoluties aanvaard met zowel arme als rijke landen als voorstemmers dan in 1964. Dat zagen we ook in de voorgaande secties wel. De ministers De Block en Udink telden in hun eerste verslag van de conferentie aan de Tweede Kamer van 21 mei 1968 (hier verder aan te duiden als hun ‘nabeschouwingsbrief’) een ‘34-tal’ van zulke aangenomen resoluties, en die hadden voor het merendeel ‘unaniem (of vrijwel unaniem)’ de eindstreep gehaald (MinEZBuza 1968, p. 2).²⁸⁸ De ministers meenden aan dit aantal ‘een grote betekenis’ te moeten toekennen, omdat een dergelijke eensgezindheid ‘een zekere mate van morele verplichting oplegt’ waarvan ‘een grotere directe invloed op het beleid zal kunnen worden verwacht’ dan van meerderheidsuitspraken waar alleen ontwikkelingslanden voor waren (idem p. 5).

Dat is niet onwaarschijnlijk, maar het betekende niet dat de ontwikkelingslanden blij waren met dit resultaat. Aan het eind van de conferentie bleek daarvan in elk geval niets, zo heb ik persoonlijk kunnen waarnemen. Het aantal voorstemmers was voor deze landen namelijk van veel minder belang, dan de inhoud van de aangenomen resoluties. Want een groot deel van de aangenomen resoluties was op de valreep van de conferentie met zó veel hangen en wurgen tot stand gekomen, dat zij beseften met deze overeenstemming veel te hebben prijsgegeven van wat oorspronkelijk was nagestreefd. In New Delhi, zo bleek aan het eind, lagen – niet anders dan in Genève vier jaar eerder – de standpunten van de rijke en arme landenblokken nog altijd dusdanig ver

²⁸⁶) Voor zover mij bekend hebben Udink noch Luns daarover in het openbaar iets gezegd of geschreven in hun laatste maanden van deze periode. Ik sluit niet uit dat er ook nog verdere interne notities over zijn gemaakt en/of instructies zijn verstrekt aan achtereenvolgende PV's in Brussel. Maar als die er zijn geweest in deze periode, dan heeft het derde ING-boek ze niet opgemerkt, of ze genegeerd.

²⁸⁷) Dit was de vermoedelijke datum waarop deze instructie werd vastgesteld in de Rijksministerraad, zoals is op te maken uit een voetnoot van de ING-redactie bij de conceptinstructie, d.d. 22 januari 1968, die is opgenomen in Dierikx et al., red, 2005a, p. 133-153 (zie daarin voetnoot 29 op p. 141-142 voor de vaststellingsdatum).

²⁸⁸) Er zouden althans niet meer dan een ‘viertal uitzonderingen’ zijn geweest van, of bovenop, het 34-tal resoluties dat met (bijna) unanimiteit werd aanvaard, zo schrijven de ministers op p. 5 van hun verslag. Ongeacht de stemverhoudingen bij deze vier resoluties, moet er dus een verhoudingsgewijs groot aantal ontwikkelde landen zijn geweest dat heeft ingestemd met de overige resoluties.

uit elkaar, dat de inhoud van en de mate van overeenstemming over de aanvaarde resoluties in een omgekeerde relatie tot elkaar stonden.

De Block en Udink lijken dit overigens ook te hebben ingezien. Zij erkenden althans dat de schijnbare overeenstemming ‘in een aantal gevallen’ inderdaad ten koste was gegaan van de inhoud van wat kon worden besloten. Maar zij noemden maar twee voorbeelden van zulke inhoudelijke schade – beide overigens ten koste van concessies waartoe Nederland wel bereid was geweest, maar de meerderheid van de rijke landen niet.²⁸⁹ In de voorgaande secties over de diverse werkkerreinen die Unctad-2 bestreek hebben we echter gezien, dat er véél meer resoluties zijn geweest waarbij de prijs voor de aanvaarding substantieel inhoudsverlies betekende. Ik zal ze niet proberen te tellen, want het verschil tussen wel en niet ‘substantieel’ is enigszins arbitrair. Maar ik denk niet te overdrijven als ik stel dat bijna alle aangenomen resoluties enig inhoudsverlies representeren voor de ontwikkelingslanden (eigenlijk gebeurde dit alleen niet bij enkele louter administratieve resoluties!).

De opsomming die de beide ministers in hun nabeschouwingsbrief gaven van wat zij aanduiden als ‘belangrijke uitgangspunten’ die de conferentie ondanks alles toch had kunnen formuleren (idem p. 6), stelde dus in feite heel weinig voor.

Het grote aantal van de bij consensus of bijna-consensus aanvaarde resoluties was overigens wel een bevestiging van het voornemen van de G77 om deze keer zo weinig mogelijk gebruik te maken van haar numerieke meerderheid. In elke commissie of werkgroep waarin de conferentie zich simultaan en per deelterrein wekenlang voortzette, werden zo lang mogelijk de grenzen van het haalbare afgetast, soms ook door iets radicalere stellingen uit te proberen. En als daarmee geen of onvoldoende vooruitgang kon worden geboekt, gingen de niet afgehandelde tekstonderdelen door naar een volgend stadium van overleg in kleinere ‘contact’ of ‘redactie-groepen’ van enkele landen met de voorzitters van de commissies en werkgroepen, en daarna (in de laatste weken van de conferentie) naar de hoogste overleggroep, de al snel als de ‘Everest’ of ‘Himalaya-groep’ aangeduide besprekingen, meestal onder leiding van de Unctad-SG Prebisch – ze zijn in de voorgaande secties vele malen voorbij gekomen.

Uiteindelijk werd dat dus de week waarin de oorspronkelijke afsluiting van de conferentie telkens met dagen of uren werd uitgesteld, steeds ten behoeve van verdere pogingen het onvermijdelijke compromis nog zoveel mogelijk inhoud te geven. Met in totaal vier dagen met een ‘stilgezette’ klok, viel de laatste klap van de voorzittershamer op 29 maart 1968. Wat er toen op papier stond was in de moeilijkste gevallen een ernstig verwaterde tekst die soms niet meer dan afspraken over verdere behandeling bevatte van slechts vaag omschreven problemen zonder overeenstemming over de gewenste aanpak of de na te streven doelstellingen.

Geen wonder dat de uitkomsten van een op die manier verlopen en eindigende conferentie niet alom met lof en gejuich werden begroet – het minst van al door de woordvoerders van ontwikkelingslanden. Sommigen van dezen stelden dat de gekozen tactiek van op consensus mikkende eisen niet had gewerkt, en dat er geen wezenlijke besluiten waren genomen waarmee zij thuis konden komen. Inhoudelijk was dat volkomen waar: als ‘wezenlijk’ moest betekenen dat na het akkoord het betreffende probleem of deelterrein, of de wereldeconomie als geheel, in een andere richting zou gaan bewegen, dan was daarvan natuurlijk geen sprake.

De vraag is uiteraard of dit een reële verwachting was – niet alleen omdat Unctad-resoluties nu eenmaal, net als de meeste besluiten van VN-organen in het algemeen, niet meer dan aanbevelingen zijn aan regeringen, die deze al of niet ter harte kunnen nemen; maar ook omdat prak-

²⁸⁹) Ik heb deze twee punten aangehaald in de voorgaande secties: dat Nederland 1970 wel een goede streefdatum had gevonden voor het APS (zie noot 209 op p. 287), en dat het 1972 had willen aanvaarden als streefdatum voor de omvang van de totale middenstroom (zie p. 310; in de nabeschouwingsbrief van De Block en Udink staat overigens ten onrechte dat dit jaartal ‘de omvang van de hulp’ betrof).

tisch alle vraagstukken die de conferentie moest behandelen dermate complex waren en zo vol van tegengestelde belangen van landen, dat eenduidige oplossingen of methoden van aanpak niet al na enkele weken vergaderen hadden kunnen worden verwacht.

Desalniettemin was het functioneel voor ontwikkelingslanden om zich uiterst ontevreden te tonen over de bereikte resultaten: de tijdens de conferentie tot het hoogste niveau opgevoerde pressie op de rijke landen, moest na de conferentie uiteraard worden volgehouden en telkens opnieuw worden bekrachtigd – en dat gold vanzelfsprekend ook voor de waarnemers en nabeschouwers die sympathiseerden met wat de ontwikkelingslanden bepleitten. Udink en De Block hadden weliswaar in formele zin geen ongelijk toen zij er in hun nabeschouwingsbrief op wezen dat het ‘wijdverbreide gevoel van teleurstelling over de resultaten’ (idem p. 5) mede was veroorzaakt door misvattingen over de aard van de resoluties van zulke conferenties: slechts aanbevelingen, geen bindende besluiten, zelfs niet als zij door een meerderheid of met unanimiteit waren aangenomen. Maar politiek hadden zij wél ongelijk; hun beoordeling van de uitkomsten had meer nadruk kunnen en moeten leggen op de zwakte van de aanvaarde teksten. Want het was een onbetwistbaar feit dat zelfs de meest welwillende interpretatie van wat in die resoluties in het vooruitzicht werd gesteld geen basis voor optimisme kon zijn over de voortvarendheid waarmee het overeengekomene in praktijk zou worden gebracht, laat staan voor de waarschijnlijkheid van echte veranderingen in de toekomst.

De volgende vraag betreft de opstelling en deelname van de Nederlandse delegatie. De delegatie-instructie was veelbelovend, maar de aangekondigde actieve houding van Nederland werd niet bij alle agenda-onderwerpen en door alle leden van de delegatie in dezelfde mate in praktijk gebracht. Zo kon in de speech van minister De Block voor de plenaire vergadering van 5 februari 1967 naar de letter weliswaar geen belangrijke afwijking van het beoogde Nederlandse gedrag worden geconstateerd; maar toch klonk enkele weken later de speech van Udink, die na zijn aankomst pas op 18 maart 1967 aan de beurt was, veel positiever dan die van de EZ-minister – en zelfs wel aanmoedigend op punten waar dat geboden was.²⁹⁰ Terecht, want de conferentie bood toen al een wat grimmiger uitzicht op de uitkomsten – al probeerde Udink dit zoveel mogelijk te ontkennen. Hij drong niet alleen aan op serieuze pogingen om Unctads bijdrage aan het in 1970 te lanceren nieuwe *Ontwikkelingsdecennium* (DD-2) en de daarvoor uit te werken *Internationale Strategie* van doelstellingen en maatregelen, maar haakte ook in op de actuele stand van de besprekingen op de conferentie. Voor die laatste kwam hij ook met nuttige suggesties op onderwerpen die dreigden vast te lopen – al weet ik niet of hij dat ook deed in het vertrouwelijke overleg van enerzijds de B-groep van de OESO-landen, en anderzijds de EEG-groep. Daar, en ook in bilaterale contacten met landen van beide groepen, moest het gebeuren. Want dat waren hoe dan ook de gremia waar de kennelijk beoogde actief-constructieve interventies nodig waren, evident in zo concreet mogelijke termen. Naar buiten toe was daarvan echter niets te merken – ook niet in het interview dat de minister Scherpenzeel en mij toestond op 19 maart 1968. Dat, en zijn vertrek op 20 maart, rijmde slecht met de inhoud van zijn rede en met de instructie.

Op dezelfde wijze vertoonden ook de optredens van de delegatieleden uit de verschillende ministeries heel verschillende accenten: die van EZ, die Unctad veel minder belangrijk vonden dan de GATT, lieten dit in woord en gebaar merken; die van BuZa bemanden de financiële commissie (Everts was er zelfs voorzitter van, zoals we hebben gezien) en de Werkgroep die onder andere de problemen van de minst ontwikkelde ontwikkelingslanden moest bezien; daar konden zij een meer aansprekend verhaal houden, onder andere omdat Nederland zich inmiddels op een concrete datum voor de omvang van zijn hulp had vastgelegd. Daarentegen waren de ambtenaren die in de

²⁹⁰) De redevoeringen van beide ministers, die voor verschillende momenten van aanwezigheid hadden gekozen zodat niet de vraag ontstond wie op dat moment delegatievoorzitter was, staan in het delegatieverslag MinEZ 1968, p. 124-127 (De Block) en 128-132 (Udink).

commissies van de grondstoffen- en fabriekenhandel moesten optreden veel meer gebonden aan standpunten van andere EEG-landen, mede omdat op beide terreinen het streven tevens was gericht op toenemend gemeenschapsbeleid,²⁹¹ terwijl in de andere commissies alleen het Nederlandse belang richtsnoer kon zijn. Meer of minder onder invloed van persoonlijke accenten en departementsvisies, en bovendien belast met uiteenlopende graden van complexiteit op de verschillende beleidsterreinen, kon de inhoud van de Nederlandse standpunten niet op al deze plaatsen even meegaand en constructief zijn.²⁹²

Ongelukkiger was echter het feit dat op de momenten dat de conferentie in haar belangrijk-ste fase verkeerde, in de laatste dagen – toen de oorspronkelijke einddatum al lang voorbij was, en in informele onderhandelingsgroepen werd gepoogd de nog restende geschillen te overbruggen – Nederland alleen vertegenwoordigd werd door een ambtelijke delegatiehoofd van EZ (de heer Boekstal). Deze had weinig of geen politieke speelruimte om de delegatie-instructie creatief te interpreteren op momenten dat dit had kunnen helpen, en leek dat ook geen seconde te ambiëren. Bovendien had hij geen toegang tot het topperleg waarin alleen de grote en politiek belangrijke landen uit de verschillende landengroepen aan de touwtjes trokken. Ministers waren er toen evenmin van de andere Westelijke landen, maar als Udink zijn verblijf met enkele dagen had verlengd rijst toch de vraag of hij eveneens buiten dit topperleg had moeten blijven. Het is weliswaar niet aan te nemen dat alleen daardoor de uitkomst van de conferentie wezenlijk anders zou zijn geweest. Op onderdelen had dit echter wel gekund. Daar was wel een mogelijkheid tot effectieve bemiddeling en atypische stellingname die Nederland te baat had kunnen nemen, maar die heeft Udink welbewust versmaad.²⁹³

Ook de Tweede Kamer, die de nabeschuiving van de twee ministers besprak op 26 juni 1968, was niet zo tevreden over de uitkomsten van Unctad-2. Hoewel de meningen daar uiteraard varieerden per fractie was er wel een grote meerderheid die de opvatting deelde, dat de conferentie ‘helaas niet beantwoord heeft aan de verwachtingen die de ontwikkelingslanden erin hadden gesteld.’ Dit stond in de al eerder geciteerde motie van het PvdA-lid Ruygers, die door leden van zeven andere partijen (inclusief de regeringsfracties) en de groep Aarden was mede-ondertekend.²⁹⁴

Minister De Block sprak eveneens over de geringe resultaten van de conferentie, en die werden volgens hem vooral veroorzaakt door het ontbreken van politieke wil bij de (andere) rijke landen om tot concrete resultaten te komen, dit uit angst voor de economische consequenties. Maar er was wel een grotere wil tot samenwerking getoond dan indertijd op Unctad-1 (aldus de NRC,

²⁹¹) De EZ-ambtenaren die in de tweede commissie van de fabriekenhandel acteerden hadden bovendien rekening te houden met de tegenstrijdige belangen van ontwikkelingslanden die met de EEG geassocieerd waren en andere die dat niet waren.

²⁹²) Ik heb in een van mijn nabeschuivingen voorbeelden gegeven van commissievergaderingen waar Nederlandse interventies applaus oogstten en andere waar zij irritatie wekten (zie Coppens 1968b).

²⁹³) De Block en Udink schrijven in hun nabeschuiving eveneens, dat in de slotfase van de conferentie, in het informele topperleg dat de laatste knopen doorhakte, van Westelijke zijde alleen door de grote landen en door Zwitserland (dat op dat moment het voorzitterschap van de TDB bekleedde in de persoon van de ervaren diplomaat P.Jolles) werd geparticipeerd. Zij gebruiken dit als verklaring voor het feit dat het effect van de Nederlandse bijdrage op de stellingname van de Westelijke landen ‘van gering aanwijsbare invloed is geweest’ (Min-EZBuza 1968, p. 7). Deze verklaring klinkt echter (zowel hier als eerder op p. 2 van deze brief) teveel alsof er geen andere mogelijkheid was geweest, en dus als een onterecht excuus voor de nalatigheid dat men op het eind niet op het hoogst mogelijke niveau politiek vertegenwoordigd was geweest. Ik sluit overigens niet uit dat Udinks besluit om zijn in Den Haag voorbereide reisplan voorrang te geven (hij had afspraken in Indonesië) is gecommuniceerd naar en aangeraden door lidstaten van de EEG en de B-groep.

²⁹⁴) Ik combineer hier details uit verschillende verslagen uit de NRC van 26 juni 1968, *Wereld-in-formatie* juni/juli 1968, p. 77, van de Novib, en een veel latere samenvatting van de motie in een speciale bijlage bij *Internationale Samenwerking*, maart 1972, p. 14, van BuZa-DGIS – behalve als een of twee van deze bronnen iets exclusief hebben.

zonder aanhalingstekens).

Interessant aan de motie van juni 1968 was, dat daarin drie concrete verzoeken aan de regering waren opgenomen, die het oog richtten op de toekomst. Het eerste hield in dat Nederland als lid van de TDB (in Unctad dus) 'iedere gelegenheid' moest benutten 'om alsnog positieve resultaten te bereiken' (waarbij enkele hoofdterreinen werden genoemd). Over dit verzoek kan ik kort zijn: een enkele keer was in de voorgaande secties wel iets te merken van Nederlandse inspanningen om in de periode na de conferentie iets te bewerkstelligen: met name de aandring bij de EEG-ministerraad om als eerste het EEG-APS in werking te laten treden. Daarnaast deed Nederland ook zijn best om de inhoud van de Internationale Ontwikkelingsstrategie van de VN zo sterk mogelijk te maken – weliswaar grotendeels tevergeefs, zoals we bij de verschillende onderwerpen hierboven gezien hebben.

Het tweede verzoek van de Kamer was in de EEG het initiatief nemen 'om te komen tot een ontwikkelingspolitiek van de Gemeenschap en de geleidelijke opheffing van maatregelen die nadelig zijn voor ontwikkelingslanden.' Dit verzoek is in voorgaande sectie besproken, althans het eerste deel ervan. Maar van een initiatief om in de EEG een aanzet te geven tot gemeenschappelijk ontwikkelingsbeleid is van Nederlandse zijde niets gebleken. En het tweede deel van dit verzoek: een opheffing van niet nader aangeduide nadelige maatregelen voor ontwikkelingslanden, was te ongericht om wie of wat dan ook in beweging te brengen.

Het derde verzoek: positief meewerken aan 'mogelijkheden die de positie van Unctad als instelling en als instrument van ontwikkelingssamenwerking kunnen versterken', was wel iets dat De Block en Udink inspireerde tot een daad: op 20 augustus 1968 werd een Memorandum van Nederland aan de SG van Unctad voorgelegd over 'Verbetering van institutionele regelingen van Unctad' (in vertaling weergegeven in IS, november 1968, p. 152-155).²⁹⁵ Het was echter geen sterk stuk, en zeker minder constructief dan de auteurs zelf geloofden (idem p. 152). Naast een serie vrij overbodige opmerkingen over het verschil tussen 'onderhandelen' en 'beraadslagen' en enkele praktisch onuitvoerbaar suggesties, kwamen de meeste aanbevelingen vooral neer op het inperken van de armslag van Unctad, bijvoorbeeld: geen grote, breed opgezette conferenties meer te houden van het type Unctad-2,²⁹⁶ maar (alleen?) reeksen kleinere bijeenkomsten over concrete onderwerpen (idem p. 153); of, nog onbegrijpelijker: eerst streven naar praktische overeenstemming, en pas als die er in voldoende mate is pogen daarvan aanbevelingen aan regeringen te maken (idem p. 154).

Maar er stonden ook nuttige constatering en wenken in, zoals de erkenning dat niet alleen de G77, maar ook de B-groep vaak met (te) star geformuleerde groepsstandpunten de bespreking inging; dat compromispogingen eerst door de meest belanghebbende landen zouden kunnen worden ondernomen vooraleer de andere erbij te betrekken; en dat contacten tussen afzonderlijke landen uit verschillende groepen dienden te worden aangemoedigd (idem p. 153). Dit laatste was een idee dat Udink van Kaufmann overname en later zelf in praktijk bracht, met zijn initiatieven voor het zogenoemde '*Gelijkgezindenoverleg*' (zie hieronder voor meer daarover). Ook zinvol was de aanbeveling dat Unctad meer coördinatie zou kunnen nastreven met andere, soms meer bevoegde of gespecialiseerde, organisaties, bijvoorbeeld door die te verzoeken zaken van belang voor ontwikkelingslanden met voorrang aan te pakken, of die samen met Unctad te onderzoeken – al ging deze aanbeveling wel weer te ver met de suggestie dat Unctad, bij onbevredigende vorderingen bij die andere, nooit zou mogen overwegen zulke zaken dan maar zelf te behandelen (idem p. 155).

Dit laatste was zo'n beetje de rode draad in het standpunt van de Nederlandse regering: Unctad zou wel een functie hebben in het geheel van het internationale beleidsoverleg, maar dan

²⁹⁵) Dit was een onderwerp dat in New Delhi door tijdgebrek was doorverwezen naar de zevende zitting van de TDB (voorzien in september 1968).

²⁹⁶) Waarvan nu ineens wel werd erkend dat die 'in feite weinig' opleverde (idem p. 153).

hooguit in de zin van een beraadslagend forum waarin globale visies en beleidsideeën kunnen worden ontwikkeld, die vervolgens ter overweging – dus in de vorm van niet-bindende aanbevelingen – aan de regeringen worden voorgelegd. Wanneer blijkt dat onder die laatste voldoende landen zitten die bereid zijn tot verdergaande stappen, dan kunnen die worden uitgewerkt in organisaties of instituties die daarvoor speciaal zijn aangewezen en toegerust; en dat kan dan leiden tot echte onderhandelingsconferenties met uitkomsten waaraan een wettelijk bindend karakter kan worden toegekend, aldus het Memorandum. Weliswaar volgde in de passage waarin stond dat ‘de resultaten (...) van de permanente organisatie van Unctad (...) hun niet-bindende karakter moeten behouden’, ook nog een zin die een uitzondering leek mogelijk te maken, namelijk: dat ‘in gevallen waarin Unctad hiervoor de meest geschikte organisatie is’ zulke onderhandelingsconferenties ‘onder auspiciën van Unctad kunnen plaatsvinden’ (idem p. 153). Maar het stuk ging daarop zelf niet verder in – hoewel dit op dat moment al praktijk was in de grondstoffensector, waar onderhandelingen over afzonderlijke overeenkomsten (zie de desbetreffende sectie hierboven) inderdaad al plaatsvonden onder Unctad-auspiciën. Udink wilde daarin blijkbaar nog altijd terughoudend blijven.²⁹⁷

Die beperking was er ook bij het bovengenoemde idee van het Gelijkgezindenoverleg – een term overigens die in Udinks periode nog niet bestond. De eerste die bij mijn weten iets vergelijkbaars bedoelde – landen uit verschillende landengroepen die een soort bemiddelaarsrol zouden kunnen vervullen – was Johan Kaufmann (een ervaren diplomaat die al sinds 1961 voor Nederland actief was in allerlei handelsoverleg in Genève en geaccrediteerd was bij het Europees Bureau van de VN aldaar). Die schreef in september 1964 een artikel over Unctad-1 en opperde daarin aan het slot, dat ‘tussengroepen van *gematigden*’, ‘bij voorkeur uit zowel’ ontwikkelde als onderontwikkelde landen, een constructieve rol kunnen spelen om tegenstellingen te ‘helpen overbruggen’ (Kaufmann 1964, p. 407; cursivering toegevoegd). Je kunt ook zeggen dat landen die hiertoe bereid zijn, geschikt zijn om een ‘brugfunctie’ te vervullen – een term die Udink wél gebruikte.²⁹⁸

De vraag is echter of van deze (potentiële) leden van een bruggroep zoals Udink die voor zich zag, een zelfde soort dissidentie ten opzichte van de belangen van de dominante, rijke groep van landen kon worden verwacht als van de landen waarover ik het aan het slot van de eerste sectie van deze paragraaf had: landen die ook stelling zouden durven te nemen tegen het op behoud van positie en macht gerichte beleid dat met name grote en sterke landen voorstaan? Wie die vraag in het achterhoofd heeft zal niet meteen aan landen als West-Duitsland of Frankrijk denken als potentiële medestanders, want die maakten zelf deel uit van de topgroep – ook al streefden zij elk voor zich ook wel eens doelstellingen na of ondernamen zij acties die de belangen van andere toplanden dwarsboomden. Landen, doorgaans kleinere dus, die echt willen opkomen voor de zaak van de ontwikkelingslanden, moeten ook de bereidheid en het lef hebben, zo heb ik eerder geponeerd, om zich *atypisch* te gedragen binnen de groep waartoe zij historisch en qua welvaartspeil behoren. Hun dissidentie zou weliswaar niet zo ver mogen gaan dat zij door deze eigen

²⁹⁷) Zie bijvoorbeeld ook bij de nieuwe in voorbereiding zijnde VN-organisatie voor industriële ontwikkeling – de latere Unido. In zijn brief aan de Nederlandse ambassadeur in Wenen, die daarbij betrokken was, stelde hij op 16 januari 1968 nadrukkelijk dat er, naast organisatorische en financiële, ook *politieke* redenen waren om deze toekomstige organisatie geen operationele bevoegdheden te geven – zoals ook bij Unctad was ‘voorkomen’ (aldus de brief in Dierikx et al., red, 2005a, p. 131-132).

²⁹⁸) Bij voorbeeld in het telexbericht dat Udink op 27 juni 1969 richtte aan de Nederlandse ambassadeurs in tien ontwikkelde en ontwikkelingslanden met het verzoek de ‘betrokken autoriteiten te uwent’ te sonderen over mogelijkheden om bij de voorbereidingen van DD-2 met andere landen samen te werken in de voorbereiding van de Ontwikkelingsstrategie, die in het najaar van 1970 haar beslag moest krijgen. Bij de landen die een dergelijke ‘brugfunctie’ zouden kunnen vervullen, en daarvoor een soort ‘katalyserende, sturende rol’ zouden kunnen spelen in deze voorbereidingen, werden naast Nederland de volgende landen (standplaatsen van de tien aangeschreven ambassadeurs) ‘tentatief’ genoemd: Joegoslavië, Tunesië, Chili, Colombia, India, en Indonesië uit de Derde Wereld, en Zweden, Frankrijk, de Bondsrepubliek Duitsland en Canada uit de OESO-groep (Dierikx et al., red., 2005a, p. 376-377).

groep worden verstoten, want dan is hun invloed op de opstelling van de leidende landen verkleinen. Maar zij moeten wel risico's willen nemen en dus verder willen gaan dan wat Kaufmann waarschijnlijk bedoelde met zijn tussengroep van gematigde landen, die alleen wat afstand neemt van de harde opstelling van de topgroep teneinde een middenweg te bewandelen waarlangs beweging in het overleg behouden blijft. Zij zullen ook verder moeten willen gaan dan de bruggroep die Udink waarschijnlijk probeerde te vormen teneinde de tegenstelling tussen de rijke en de arme landen te verkleinen; Udink vond namelijk de blokkenconfrontatie die met Unctad-1 aan de dag was getreden niet alleen onvruchtbaar, maar ook principieel onjuist en ongewenst. Een zelfde 'afkeer van blokvorming' had ook zijn DGIS, Meijer, die volgens Van Dam de 'drijvende kracht was achter twee overleggroepen' waarvan de latere Gelijkgzijdengroep er een was.²⁹⁹ Wie, zoals Udink, die het in zijn latere MvT (voor 1970) had over 'de pogingen van de regering om de bestaande gepolariseerde blokvorming van rijke en arme landen te doorbreken (...) door een aantal landen uit beide (...) blokken bijeen te brengen' als een soort van brug tussen beide (MinBuza 1969b, p. 16), ontkent in wezen het belang van een zo groot mogelijke eensgezindheid van ontwikkelingslanden, onder andere in de vorm van de G77. Deze blokvorming is in feite het enige middel dat arme landen hebben om de feitelijke samenspanning die een deel van de rijke landen pleegt om arme landen buiten hun markten en besluitvorming te houden, aan te pakken. Wie bruggroepen formeert die deze eensgezindheid dreigen te ondermijnen, ook al gelooft hij zelf alleen gericht te zijn op het bevorderen 'van informeel beraad teneinde verbindingen te leggen tussen de thans bestaande groepen', zoals Udink in dezelfde MvT ook betoogde (idem p. 17),³⁰⁰ wrikt in feite aan iets dat deze landen slechts met grote moeite kunnen bewaren, en dat is niet constructief.³⁰¹

In zijn laatste MvT (voor 1971) zie ik geen woord meer over verdere acties in of ten behoeve van bruggroepenoverleg (MinBuza 1970); voor Udink was het voornaamste werk kennelijk gedaan – hoewel Unctad-3 al dichtbij was. Maar voor de particuliere sector en de actiegroepen was de volgende conferentie wel aanleiding voor hernieuwde, en nu beter voorbereide, publieks-campagnes. Het feit dat Unctad-3 in Chili zou worden gehouden, waar sinds oktober 1970 een marxistische president was begonnen met een experiment in socialisme langs parlementaire weg, gaf velen in Nederland extra reden voor speciale belangstelling. Maar, zoals we in de laatste sectie van paragraaf 4.1 al hebben opgemerkt, er ontstonden in de Derde-Wereldbeweging geleide-

²⁹⁹) De andere overleggroep die Van Dam onderscheidde was van een fundamenteel andere aard, zowel omdat dit geen landengroep was, maar alleen een losse verzameling functionarissen van hoge rang uit verschillende internationale organisaties en enkele ministers, maar ook omdat die zich meer richtte op de langetermijnaspecten van het ontwikkelingsprobleem (dit was *Tidewater*-groep, genoemd naar de plaats van haar eerste bijeenkomst in de VS – Dam 1999a, p. 121).

³⁰⁰) Zowel in deze MvT als in de telex genoemd in noot 298, maar ook in persconferenties die hij in die tijd hield aan het eind van zijn reizen in de Derde Wereld, gebruikte Udink als omschrijving van dit informele beraad tussen bepaalde landen aanvankelijk ook de term 'Vierde Wereld.' Dat was echter een hoogst ongelukkige naam, die spoedig weer verdween en later ook wel eens is gebruikt voor andere groepen (bijvoorbeeld die van de minst ontwikkelde ontwikkelingslanden, of de armste mensen in de Derde Wereld).

³⁰¹) Zoals al gezegd, Udink richtte zich in de hier geciteerde passages vooral op de voorbereidingen voor de Ontwikkelingsstrategie in de VN. Die vormden een geheel eigen context van het internationale overleg, waarbij anders dan in die van Unctad, de nadruk veel meer lag op het zoeken en uitwerken van gemeenschappelijke opvattingen die een tekst konden opleveren waarin zoveel mogelijk landen zich zouden kunnen vinden. Udink meende ook dat daarbij zelfs het denken in termen van confrontatie en tegenstellingen zoveel mogelijk vermeden moest worden, zoals hij even verderop in de aangehaalde MvT ook 'het beeld van de kloof tussen arme en rijke landen niet langer als uitgangspunt hanteerbaar' noemde. Want, zo beweerde hij: 'het beeld van de kloof roept scheiding op, en waar scheiding *ontstaat*, ontstaan conflicten welke samenwerking in de weg staan (MinBuza 1969b, p. 17; cursivering toegevoegd) – alsof die scheiding en die conflicten slechts beelden waren die met retorische middelen zinvol bestreden konden worden. Zoals ook het bestrijden van groepsgedrag in Unctad en elders voor hem een zinvol doelwit leek te zijn geworden waarvan ook degenen die aan de verkeerde kant van de kloof verkeerden genezen zouden moeten worden.'

lijk aan ook meningsverschillen over doelstellingen en actiemethoden van bewustwording en over de aard van het ontwikkelingsvraagstuk (wat we in hoofdstuk 5 nader zullen onderzoeken).

Unctads toekomst?

Voor deze vraag keer ik eerst nog even terug naar de discussie over institutionele verbeteringen in Unctad, die in de zevende zitting van de TDB in september 1968 als hoofdonderwerp op de agenda stond. Over de organisatorische zaken was ook een rapport van het Unctad-secretariaat opgesteld. Excerpten daaruit, in Unctads Monthly Bulletin No. 25 van september 1968, laten – naast kritiek op het groepensysteem, dat te rigide was geworden en te veel alleen als een ‘instrument of confrontation’ fungeerde – ook enkele rake opmerkingen zien over het eigen functioneren van dit secretariaat: zo moest het vaak gehoorde verwijt dat het niet ‘neutraal’ was, worden opgevat in het licht van zijn hoofdtaak; want ‘in relation to change and to the objectives of development the secretariat cannot be neutral.’ Het streefde echter wel ‘onpartijdigheid’ na in alle stadia van internationale analyse en actie: in de diagnose van de problemen, in de formulering van specifieke zienswijzen en maatregelen, zowel als in het bedenken van compromissen indien regeringen niet in staat zijn overeenstemming te bereiken. ‘The secretariat is always available to all governments, at all times, for consultation on any problem’ (idem, respectievelijk p. 3 en 4).

Deze TDB besloot met algemene stemmen een aantal institutionele veranderingen door te voeren, zoals: de toekomstige conferenties te bekorten tot drie of vier weken, en ze alleen aan fundamentele vraagstukken te wijden (zodat er ministers aan zullen deelnemen); de TDB zelf zou voortaan maar eens per jaar vergaderen; en de SG werd uitgenodigd een ‘deputy’ aan te stellen, opdat hij meer tijd zou hebben voor inhoudelijk werk en overleg met regeringen; ook kreeg de SG bevestiging van het recht intergouvernementele consultaties over grondstoffen te convoceren, na de belanghebbende landen te hebben geraadpleegd. Verder besloot de TDB elf nieuwe NGO’s een waarnemerstatus te geven, waardoor hun aantal steeg tot 28 (idem, No. 26, October 1968, p. 3-4), een uitbreiding die wellicht vooral beoogde via deze vertegenwoordigers van de particuliere sector een grotere verspreiding van de Unctad-visie op beleidsmogelijkheden te bevorderen.

Was Unctad hiermee beter toegerust voor de toekomst? Het waren wel unanieme besluiten, maar die reflecteerden uiteraard uiteenlopende ambities en zorgen. Het merendeel van de ontwikkelde landen was evenwel niet ontevreden over aard van de wijzigingen, en de ontwikkelingslanden zagen ruimte voor toenemende invloed en onderhandelingsresultaten. Voor een analyse vanuit het belang van deze laatste groep is het nuttig Unctads toekomst nader te onderzoeken aan de hand van haar hoofdtaken op het gebied van de ontwikkelingssamenwerking. Eerst drie taken die onderdeel waren van het standaardpakket van Unctad in deze jaren:

- Onderzoek doen naar de afhankelijkheidsstructuren waarin ontwikkelingslanden op allerlei niveaus en terreinen verstrikt zitten, en proberen de beleidsproblemen die zij hebben op de gebieden van handel en ontwikkeling zo helder mogelijk centraal te stellen: onder andere door verbetering en uitbreiding van statistisch materiaal en de regelmatige rapportage daarvan; verzamelen van nieuwe inzichten in de aanpak van die structuren en het uitvoeren van vergelijkende analyses van beleidservaringen in landen met verwante problemen; bijdragen aan beleidsdiscussies op verschillende niveaus, zowel in Genève als in regio’s van de Derde Wereld; en het bijscholen van deskundige staf en het assisteren van goed toegeruste publieke diensten en instituties in afzonderlijke landen. Hiervoor zullen vooral het Unctad-secretariaat en zijn voorlichtingsdienst moeten worden uitgebreid en voorzien van ruimere taken en bevoegdheden.

- Via regeringsoverleg proberen de rijke landen te bewegen tot grotere medewerking aan de verandering van genoemde structuren, met name door de belemmeringen die handel met en investeringen en hulp uit de ontwikkelde landen beperken te verkleinen en waar mogelijk op te heffen; en er samen met andere internationale organisatie naar te streven dat op alle niveaus de positie en belangen van ontwikkelingslanden adequaat worden gerepresenteerd en er rekening mee wordt gehouden in het reguliere beleidsoverleg en bij de aanpassing van bestaande en nieuwe regelingen.
- De regeringen van ontwikkelingslanden te bewegen tot nauwere onderlinge samenwerking en overleg, niet alleen ter versterking van hun gezamenlijk optreden tegenover ontwikkelde landen en hun instellingen, maar ook omdat coördinatie en samenwerking op (sub)regionaal niveau kunnen bijdragen tot welvaartsverhoging door efficiënter gebruik van productiefactoren, betere en uitgebreidere transportverbindingen, en gezamenlijke projecten.

Dit laatste: zorgen voor een betere onderlinge samenwerking van de ontwikkelingslanden, staat hier nog als een (neven)taak van Unctad vermeld. Hoewel dit medio 1971, drie jaar na Unctad-2, nog altijd een onvermijdelijke deeltaak van Unctad was, werd in New Delhi wèl al beseft dat dit eigenlijk méér een zaak van de ontwikkelingslanden zèlf was; die zouden vooral moeten inzien dat zij veel te winnen hadden bij meer en meer eendrachtige samenbundelingen. Zouden zij dit dan niet beter als een *eigen* taak naar zich toe kunnen trekken, dan lijdzaam af te wachten wat Unctad, en met name de SG daarvan, daaraan zou kunnen doen?

De woordvoerder van de G77, de Braziliaanse afgevaardigde Da Silveira zei het in elk geval zonder veel omhaal, maar wel wat dramatisch ingeleid, met de woorden: ‘De teleurstellende resultaten van New Delhi hebben de ontwikkelingslanden nòg eens van de dringende noodzaak overtuigd *om zich te verenigen, òf onder te gaan!*’³⁰² Da Silveira ‘beplette (...) de oprichting van een permanent orgaan van ontwikkelingslanden naar het voorbeeld van de OESO’; daarvoor zou hij ‘op niet al te lange termijn een nieuwe ministeriële conferentie van de 77 bijeen [willen] roepen’, zo tekende Scherpenzeel op. En dat zou, zo vervolgde hij in Da Silveira’s geest, als ‘een samenwerking van ontwikkelingslanden in geïnstitutionaliseerde vorm niet zonder gevolg blijven voor de positie van Unctad.’ Een sterkere bundeling van krachten, ‘die een OESO-achtige organisatie zou kunnen bewerkstelligen’ (Coppens & Scherpenzeel, p. 116), zou Unctad immers meer tijd en politieke ruimte geven voor haar hierboven als tweede genoemde taak: fungeren als een ‘ontmoetingsplaats’ voor de onderhandelaars van de verschillende landengroepen, waarbij het Unctad-secretariaat wellicht tegelijkertijd aan gezag zou kunnen winnen door als een meer onpartijdige leverancier van ideeën en beleidsvoorstellen op te treden; met aanbevelingen waarin zodanig gemeenschappelijke belangen zijn vertegenwoordigd, dat zij tot voldoende gedragen besluiten kunnen uitgroeien.

Wat de ontwikkelingslanden misten aan politieke en economische macht zouden zij misschien (gedeeltelijk) kunnen compenseren door ‘een wilskrachtig optreden vanuit een door eenheid versterkte positie’, waardoor zij ‘het Westen tegemoet [zouden kunnen] treden als een meer gelijkwaardige partner.’ Dit was wellicht een wat speculatieve verwachting van Scherpenzeel, maar het was wel een ‘gedachte’ die inderdaad ‘leefde’ bij veel ontwikkelingslanden (ibidem p. 117), dat heb ik uit eigen waarneming bevestigd gezien.

Jammer was echter dat Da Silveira’s pleidooi niet meer werd teruggezien voor het midden van 1971 – en ook niet door anderen werd overgenomen. Maar hij, en andere misschien iets meer gezaghebbende stemmen uit de groep van ontwikkelingslanden, kwamen later wel terug op deze gedachte van een OESO voor of van de Derde Wereld, dat zullen we in de volgende hoofdstukken zien.

³⁰²) Zoals geciteerd door mijn collega-verslaggever, Dick Scherpenzeel, in zijn hoofdstuk over ‘Unctad en de 77’ in ons Verslag van de conferentie (Coppens & Scherpenzeel 1968, p. 116; cursivering toegevoegd).

De bovenstaande drie taken van Unctad, die in haar eerste jaren waren uitgekristalliseerd en ver-
bijzonderd, ontstonden in antwoord op individuele behoeften van landen en de externe problemen
waarmee hun regeringen werden geconfronteerd. Eén ander aspect bleef daarbij echter wel stel-
selmatig in de schaduw, dit voornamelijk als gevolg van het gegeven dat Unctad een *intergou-
vernementele* organisatie was en haar werkzaamheden in principe de nationale soevereiniteit van
de lidstaten dienden te respecteren. Binnenlandse effecten van externe relaties, en met name ver-
delingseffecten voor verschillende inkomensgroepen en regio's van interactie met het buitenland
bleven daardoor, weliswaar niet volledig maar wel veelal, buiten beschouwing; aspecten die niet
of slechts beperkt te betrekken waren bij analyses, of die als aangrijpingspunt voor beleidsaanbe-
velingen politiek tē aanstootgevend zouden zijn om probleemloos geaccepteerd te kunnen wor-
den.

Unctad versterken als instrument van ontwikkelingssamenwerking, zoals de Tweede Kamer
wenste als onderdeel van haar derde verzoek aan de regering in de aangenomen motie van juni
1968, stuitte dus op grenzen. Ontwikkelingssamenwerking beoogt immers niet alleen de gemid-
delde welvaart van ontwikkelingslanden op een hoger peil te brengen, maar met name ook de
voorzieningen voor de armste groepen in die landen; deze groepen, net als andere in ongunstige
posities verkerende delen van de bevolking in ontwikkelingslanden, dienen beschermd te worden
tegen uitbuiting en machtsmisbruik en andere vormen van onderdrukking en rechteloosheid. Als
deze verdrukten en hun problemen in Unctad niet de vereiste essentiële plaats in onderzoek en
beleid kunnen verkrijgen, dan kan Unctad eenvoudig geen adequaat instrument van ontwikke-
lingssamenwerking zijn. Dat sluit weliswaar niet uit dat haar werkzaamheden wēl *indirect* kun-
nen bijdragen tot positieverbeteringen van de zwakste groepen, maar de mate waarin en de ter-
mijn waarop dit praktisch betekenis zal kunnen krijgen, zijn dan nog een wezenlijk probleem:
correcties achteraf komen immers veelal te laat en zullen niet zelden slechts beperkt werkzaam
kunnen zijn.

Voor dat soort problematieken kan uiteraard wel op andere instellingen, die daarvoor meer
geschikt zijn (zoals de ILO, Unhcr, en een hele rits non-gouvernementele organisaties), een be-
roep worden gedaan. Maar het zou beter zijn als Unctad ook in dit opzicht hervormbaar zou zijn,
in die zin dat het belangrijke werk dat zij doet op het vlak van handel en ontwikkeling ook in di-
recte bijdragen kan worden omgezet, zowel bij de analyse als bij de te nemen maatregelen. Of ook
op dit punt verbeteringen mogelijk zouden zijn, en wanneer en hoe, bleef de grote vraag.

4.4 Udink en de bijdrage van het kabinet-De Jong

Berend-Jan Udink werd in 1967 de landspolitiek ingerommeld voor een ministerspost die hem
'niet erg lokte', zoals hij pas later zelf toegaf (Udink 1986a, p. 51). Toch maakten zijn persoon-
lijke flair en ervaring met het internationale werkterrein (als ex-directeur van de CKH) hem wel
geschikt voor een groot deel van zijn takenpakket. Met zijn aan het brutale grenzende persoon-
lijkheid wist hij zich in korte tijd op te werken tot een invloedrijk lid van het kabinet-De Jong. En
in de Tweede Kamer kwam hij na een matige start met veel weg. Dit leverde de ontwikkelingssa-
menwerking geen windeieren op – al was hij ook wel eens nalatig.

Wat Udink voor het ontwikkelingswerk gedaan wist te krijgen was echter niet altijd toe te jui-
chen: er waren beleidsdaden die beter anders hadden kunnen worden aangepakt, en er waren ook
terreinen waarop deze minister de boot miste – hoewel niet altijd door onoplettendheid van hem
of zijn staf.

De meeste van deze plus- en minpunten zullen in deze slotparagraaf worden afgevinkt bij de
beantwoording van de vijf groepen van onderzoeksvragen naar de resultaten van het ontwikke-

lingsbeleid in de periode-Udink. Aan het eind zullen we dan zien of deze minister en het kabinet-De Jong per saldo bijdroegen tot een beter beleid dan dat in de vorige periode, en of daarmee ook de armste en meest ontrechte mensen in ontwikkelingslanden vooruit werden geholpen.

1. Probleemdefinitie en motivering: De visie en de globale beleidsdoelstellingen van Udink en de regering-De Jong waren in grote lijnen gelijk aan die van Bot en Cals. Dat hadden de minister en de minister-president desgevraagd later ook verklaard in de Tweede Kamer. Daar klonk wel wat terughoudendheid in door, en er waren ook verhalen die dat voedsel gaven; maar in zijn memoires nam Udink de twijfel daarover weg.

In de eerste subparagraaf heb ik aan de hand van enkele citaten uit Udinks MvT's voor 1968 en '69 laten zien dat daarin geen nadrukkelijke uitspraken stonden waaruit bleek dat de regering het ontwikkelingsvraagstuk als een politiek belangrijk, laat staan als hét belangrijkste, onderwerp van regeringsaandacht beschouwde. Maar er was wel de expliciete uitspraak in de regeringsverklaring van de premier, dat het kabinet 'een hoge prioriteit [toekende] aan de verhoging van de ontwikkelingshulp en aan de intensivering van de samenwerking met ontwikkelingslanden' (MinAZ 1967, p. 29). Hoewel het eerste deel van deze toezegging pas echt effect kreeg toen, dankzij Udink in oktober van 1967, die verhoging ook een concrete doelstelling en datum kreeg: 1 procent van het nationaal inkomen, te bereiken in de begroting voor 1971. Ontwikkelingssamenwerking onderging hiermee een statusverhoging die politiek gewicht had – ook al waren er nog allerlei vragen en bleek die status ook negatief toerekeningsgedrag met zich mee te brengen (zaken waarop ik in de vierde groep van vragen inga).

Twee jaar later werd deze statusverhoging voor de ontwikkelingssamenwerking verder ingevuld toen Luns en Udink in hun MvT voor 1970 benadrukten dat dit beleidsterrein een 'integrerend bestanddeel van de buitenlandse politiek' zou zijn – overigens tegelijkertijd beweerend dat dit altijd al het geval was geweest. In deze MvT zelf stond weliswaar weinig dat dit belang ook met daden onderstreepte – er werd alleen betoogd dat de taak van de regering 'om het Nederlandse aandeel in de internationale samenwerking en in het internationaal streven naar vrede, veiligheid en voorspoed te verzekeren' voortaan ook 'in de presentatie van het regeringsbeleid naar voren [diende] te treden' (MinBuza 1969b, p. 5). Maar in een speciale brief die deze bewindslieden in september 1969 richtten aan de Nederlandse vertegenwoordigingen bij internationale instellingen, waarin deze op de hoogte werden gesteld van de benadrukte eenheid van het buitenlandse beleid, stond wél expliciet dat 'de ontwikkelingssamenwerking een belangrijk onderdeel van onze internationale betrekkingen is geworden.' Ook schreven zij het 'van nationaal en van internationaal oogpunt uit van het grootste belang' te achten dat deze vertegenwoordigingen zich voortaan niet alleen 'bij voortdurend ervan bewust zijn, dat ontwikkelingssamenwerking een hoogst gewichtig stuk buitenlands beleid is'; maar zich tevens 'zodanig in de complexe materie' van deze samenwerking dienden 'te verdiepen dat zij in staat zijn het regeringsbeleid terzake uit te dragen, toe te lichten en, waar nodig te verdedigen', en dat zelfs 'met dezelfde overtuiging als waarmee zij andere nationale belangen in het buitenland behartigen' (uit de weergave van deze brief in Dierikx et al., red., 2005a, p. 401). Kortom, het ontwikkelingsvraagstuk was voor de regering-De Jong dan wel niet 'het belangrijkste' onderwerp, maar wél even belangrijk als andere Nederlandse belangen in het buitenland.

Deze duidelijke promotie van het ontwikkelingsbeleid viel weliswaar niet bij alle BuZa-medewerkers in even goede aarde – zoals ook Udinks opinies over hulpontbinding vragen opriepen, die eveneens in de vierde set van vragen terug zullen komen. Maar door de Tweede Kamer werd de versterkte eenheid van het buitenlandbeleid wel principieel aanvaard – al wilden sommige leden wel weten of alle onderdelen van het geïntegreerde buitenlandbeleid wel echt op voet van gelijkheid bejegend zouden worden; en of Udink nog wel, als eerste, verantwoordelijk bleef voor de interde-

partementale coördinatie van alles wat met ontwikkelingslanden te maken had (meer daarover volgt in de vragenset hierna).

De visie en globale beleidsdoelstellingen van de minister z.p. en het kabinet concentreerden zich in deze periode in het bijzonder op de nieuwe Ontwikkelingsstrategie (DD-2) die in de 1970 met algemene stemmen werd aanvaard in de Verenigde Naties. Udinks ijveren daarvoor werd internationaal erkend. De tekst van deze Strategie was weliswaar niet zonder gebreken, en het was ook zorglijk dat bijna alles wat daarin formeel was overeengekomen door, soms vele, landen weer teniet werd gedaan in achteraf aangetekende reserves. Dit verzwakte de werking van deze gezamenlijke intentieverklaring van rijke en arme landen meer dan Udink aanvankelijk had verwacht, al bleef de strekking van de intenties desondanks niet geheel zonder betekenis. De wereld was er nog niet toe, maar dat kon Udink niet verweten worden.

Wat hem overigens, net als zijn voorganger, wel verweten mag worden was het gebrek in hun visies, dat alleen in termen van landen over het ontwikkelingsprobleem gedacht en gesproken werd. Dat armoede bij uitstek gevonden wordt bij bepaalde inkomensgroepen in urbane wijken en op het platteland in ontwikkelingslanden (zoals ook elders) werd weliswaar beseft, maar dat ook het gedrag van de meer bedeelenden in die landen een hinderpaal was en verslechterende leefom-standigheden van de massa veroorzaakte, speelde geen grote rol. En dat bestrijding van deze poli-tieke factor ook behoorde tot de opgaven waarvoor donorlanden zich (mede)verantwoordelijk dienden te houden, werd niet aanvaard. Onder het excuus van respect voor nationale gevoeligheden en soevereiniteit van ontvangende regeringen wilden de hulpgevers zich daar niet mee bezig houden; en kregen ondergeschikten en andere uitvoerenden impliciet de opdracht zich daar niet mee in te laten. Dat de meest behoeftigen daardoor moeilijk bereikbaar bleven, werd veelal genegeerd – zelfs als die nadrukkelijk wel het officiële doel van de interventie waren. Voorkoming daarvan was geen doelbewuste leidraad in de activiteitenplanning – misbruik door beleidsverantwoordelijken ter plaatse en andere niet beoogde effecten van de hulp werden daardoor spaarzaam gemeld aan Den Haag en leidden nòg zeldzamer tot maatregelen.

In menig interview dat Udink afgaf bleek hij – meer dan Bot die minder reisde in door Nederland geholpen landen – terdege op de hoogte te zijn van dit misbruik en andere niet gewenste effecten. Maar de vraag of daarnaar gehandeld behoorde te worden ontweek hij met drogredenen als: ‘ons beleid is niet gericht op het afleggen van getuigenissen’, of met de suggestie dat politiek meer doelbewust handelen in zoiets als ‘een imperialisme van de rijkdom’ zou *moeten* ontaarden. Zoals ook Udinks pleidooi voor ‘ontmoralisering van de samenwerking’, behalve op zichzelf al vreemd, ook uitermate mal was, en een uitgesproken voorbeeld van zijn vlucht in wat ‘quasi-apolitieke blindheid’ mocht worden genoemd. Udink gaf in zijn latere publicaties toe dat er tijdens zijn bewind heus ook wel politieke keuzen werden gemaakt – sommige overwegingen die hij daarbij noemde waren zelfs verrassend progressief, maar niet te rijmen met zijn uitgesproken afkeer van ‘kiezend en keurend – en dus ook afkeurend! – door de wereld gaan.’ Voorrang geven aan ontwikkelingslanden met een serieus hervormingsbeleid, bijvoorbeeld als criterium voor zijn concentratielandenbeleid, is waarschijnlijk niet eens bij hem opgekomen. Zijn in 1970 gegeven inschatting dat wel ‘een kwart’ van de Nederlandse hulp besteed zou zijn aan landbouwhervorming, inkomenshervreiding via belastingen, onderwijs voor allen, en andere bijdragen aan sociale ontwikkeling, kan dan ook slechts worden opgevat als een waarschijnlijk onbedoelde onderstreping van het vermoeden, dat driekwart van die hulp daarop niet nadrukkelijk was gericht. De conclusie moet dan ook zijn, dat in Udinks periode de emancipatie van landen en mensen niet in samenhang centraal werd gesteld.

2. *Bewindspersoon en bevoegdheden*: Een ‘speciale missie van het hele kabinet’ kon ontwikkelingssamenwerking niet worden genoemd ten tijde van de regering-De Jong. De handhaving van het ministerschap z. p. was meer een automatisme geworden waarover niet meer getwist hoefde te

worden. Daarnaast was ook de (late) keuze van nieuwkomer Udink te zeer het resultaat geweest van dagenlang zwartepieten tussen partijen die deze post slechts als een halve ministerszetel telden (Maas 1986, p. 38-40). Aan versterking van diens bevoegdheden werd tijdens deze formatie dan ook niets gedaan, zelfs niet aan duidelijker afspraken omtrent diens coördinerende rol, zoals zo dringend was aanbevolen door DG Meijer en door Bot zelf.³⁰³ Udinks ministerschap was tijdens de formatie van het kabinet-De Jong inderdaad een restpost geweest, en dat lot zou wellicht ook de ontwikkelingssamenwerking ten deel zijn gevallen als niet Udink zich in korte tijd ontpopt had tot een minister waar men niet omheen kon.

In feite was echter ook de van de vorige periode daterende omschrijving van Udinks coördinatorstaak te eng: anders dan de in voetnoot 303 weergegeven woorden ‘samenhangend hulpverleningsbeleid in zijn geheel’ suggereerden, had hier niet slechts naar het hulponderdeel moeten worden verwezen, maar ook naar de coördinatie van *alle* overige beleidsterreinen waar relaties met ontwikkelingslanden van belang waren, of waar de positieverbetering van deze landen zelfs centraal stond (zoals bij Unctad). Dit expliciteert iets dat sommige bepleiters van destijds misschien wel bedoelden – minder dan dit zou immers weinig effect hebben gehad! Maar als dit expliciet was voorgesteld, zouden de ministers die primair verantwoordelijk waren voor de diverse vakdepartementen dit nooit geaccepteerd hebben (zoals Bot heeft moeten ervaren). Een dergelijke discussie heeft in deze periode dan ook niet plaatsgehad, al heeft Udink wel getracht langs informele weg iets gedaan te krijgen op de beleidsterreinen van andere ministers.

Dit bleef hem ook als enige weg over omdat hij al tijdens het constituerende beraad van het kabinet, waar hij op advies van Bot de eerste verantwoordelijkheid voor Unctad opeiste, te horen kreeg van De Block van EZ dat dit uitgesloten was. De M.P. verwees het onderwerp op naar ‘later overleg,’ Maar dat werd uitstel naar de volgende kabinetsformatie, omdat de Unctad-kwestie werd opgeborgren in de algemenere opdracht aan de Commissie-Van Veen (de minister van BiZa), die de vigerende interdepartementale taakverdeling van de overheid moest doorlichten, mede teneinde oplossingen aan te bevelen voor die beleidsterreinen die onder de bevoegdheid van verschillende ministeries vielen.

Udinks benoeming mag, dankzij diens snel aan het licht tredende politieke kwaliteiten, wel als een gelukkig toeval worden geduid, zelfs voor meer dan alleen de hoogte van de ontwikkelingshulp. Zijn handige en doelgerichte bespeling van collega-ministers alleen al, maar ook zijn manoeuvreren als all-round politicus binnen en buiten het kabinet, maakten hem immers tot een OS-minister die aanhangers van het pro-ontwikkeling-model zich hadden kunnen wensen. Hij oogstte echter nog meer waardering bij degenen die ontwikkelingshulp voornamelijk apprecieerden om redenen die het pro-domo-model kenmerken; die zullen blij zijn geweest met Udink omdat die, in een parlement waarin pro-ontwikkeling-argumenten spontaan op sympathie konden rekenen, dingen wist te regelen die hun economische en andere belangen goed dienden – al hadden zij stellig meer gewenst dan Udink hen bood!

Dit laatste heeft overigens een deel van Udinks critici in die tijd niet echt beseft. Zij die hem, net als Den Uyl aanvankelijk, slechts konden zien als een verlengstuk van het bedrijfsleven en nog steeds opererend als in zijn vorige functie – zoals bij voorbeeld degene die Udinks beleid critiseerde als ‘het doorzetten en versterken van de lijn van exportbevordering en investeringsaanmoediging’ (Beerends 1981, p. 49) – vergisten zich wat het eerste betreft deerlijk. Minder

³⁰³) Een nadere regeling van juist deze coördinatiefunctie was te meer dringend geweest, omdat de oorspronkelijke afspraken hieromtrent in de constituerende vergadering van het vorige kabinet nog tijdenlang betwist werden, zowel binnen het kabinet als daarbuiten. Dit ondanks de oorspronkelijk opdracht aan Bot ook ‘verantwoordelijk [te zijn] voor de bevordering van een krachtig en samenhangend hulpverleningsbeleid in zijn geheel.’ Deze ‘coördinerende en stimulerende taak’ van de eerste minister z.p., ‘waarop de taakverdeling binnen het kabinet voortdurend wordt afgestemd,’ terwijl deze ‘voor het totaal van dit beleid (...) de verantwoordelijkheid tegenover de Staten-Generaal’ zou dragen (aldus de notulen van de ministerraad van 7 januari 1966, opgenomen in Dierikx et al., red., 2003, p. 301, inclief noot 3), is door de regering De Jong niet herhaald of bevestigd.

ongelijk hadden deze critici echter wel op het tweede punt: Udink geloofde te veel in het heil dat particuliere bedrijfsinvesteringen ontwikkelingslanden konden brengen om van zijn geesteskind, de FMO, een adequaat instrument ter bevordering van zulke investeringen te kunnen maken, terwijl hij er ook kapitaalmarktmiddelen voor onder het ontwikkelingsplafond bracht (beide kwesties komen in de voorlaatste sectie nader aan de orde). En soms wekte hij ook de indruk dat men zich over de mogelijke tegenstelling tussen het Nederlandse belang en dat van ontwikkelingslanden niet al te druk behoefde te maken; medewerkers die daar op moesten letten worden dan op het verkeerde been gezet.³⁰⁴

Desondanks was Udink, naar mijn indruk, *als OS-minister*, niet de huichelaar, farizeeër, of jezuïet waarvoor veel van zijn linkse critici hem in die tijd gehouden hebben. Maar hij en het kabinet-De Jong brachten wel enkele nieuwe accenten aan in het ontwikkelingsbeleid (zoals de inschakeling van het bedrijfsleven) die dit ongelukkige imago voedden. En Udink was ook een bluffer en een mooiprater, die soms onbegrijpelijke uitspraken voor zijn rekening nam – wat een evenwicht-tige beoordeling van zijn daden lastig maakt. Zie bijvoorbeeld de reeds in de vorige sectie aangestipte vragen die in de Tweede Kamer rezen bij de in de MvT voor 1970 benadrukte eenheid van de buitenlandbeleid – het bluffen en mooipraten was hier niet van de lucht. Zijn antwoorden aan de Kamer in februari 1970 klonken meteen als te mooi om waar te kunnen zijn – botsende zienswijzen en belangentegenstellingen op het brede terrein van de buitenlandse politiek zijn immers onvermijdelijk. Regelmatig zullen er knopen moeten worden doorgehakt over wat op een bepaald moment de doorslag moet geven. Hoe zal dat dan gaan?

Gelukkig zag Udink nog voor het einde van de periode in dat de ontwikkelingssamenwerking grote behoefte had aan sterkere bevoegdheden van de OS-minister. Vreemd was het dan ook niet dat er tien maanden later weer andere Kamerleden opstonden met dezelfde vragen, en die pleitten ook voor verbetering van de positie van dit ministerschap. Dat sprak Udink toen wel aan, want hoewel hij eerst zijn eerdere antwoorden bevestigd had, gaf hij vervolgens toe dat de bestaande coördinatie ‘geen uitermate sterke coördinatiestructuur’ kende. Tevens beaamde hij alvast dat ook de uitvoeringsbevoegdheid van zijn functie versterking behoefde in de volgende regeringsperiode (zie de citaten op p. 205 hierboven).

Hoewel Udink deze mening pas in december 1970 als zijn privé-opvatting mededeelde in de Tweede Kamer, had hij al kort na het eerste Kamerdebat over dit onderwerp aan Luns een memo geschreven ter voorbereiding van hun gezamenlijke beantwoording van de vragen van de Commissie-Van Veen. Luns toonde in zijn bewerking van de aanbevelingen van Udink dat hij een ware kampioen bluffen was door in zijn voorstellen aan de Commissie zelfs de overheveling van een compleet directoraat-generaal, de BEB, van EZ naar BuZa te bepleiten; wellicht slechts pokerspel om zijn als tweede gepresenteerde alternatief kansrijker te maken. Ik zal de details van deze verwickelingen hier niet herhalen, en alleen wijzen op de kern van Udinks aanbeveling van beleidsgebieden waarvoor hij, of zijn opvolger, ‘eerste verantwoordelijkheid’ zouden moeten krijgen: naast ‘alle Unctad-zaken’ ook enkele met name genoemde internationale organisaties (zoals de IDA), en de associatieverdragen van de EEG – inderdaad plaatsen waar het primaat van ontwikkelingspolitiek voorop hoorde te staan.

Toch had Udink in februari 1969 nog een bijna soortgelijk voorstel van Ruygers, waarin ook

³⁰⁴) Zie bijvoorbeeld zijn (nog niet genoemde) redeneerstappen in een van zijn eerste interviews: eerst stelde hij daarin dat het nu *zijn* verantwoordelijkheid was ‘de inspanningen van het bedrijfsleven dienstbaar te maken aan (...) de economische en sociale ontwikkeling in de ontwikkelingslanden’, en dat hij ‘bij strijdigheid’ moest ‘opteren voor het ontwikkelingsbelang.’ Van die opdracht leek echter na zijn volgende relativisering niet veel meer over te blijven: ‘Mijn stelling is dat veel van wat hier als tegenstelling zou kunnen worden gevoeld geen tegenstelling is – Goddank niet. In een aantal gevallen zijn de deelbelangen bruikbaar voor en kunnen (die) worden opgenomen in het algemeen belang. Zo is de potentiële tegenstelling opgeheven’ (Rutgers-Sluijter 1967, p.4). Ja, mooi, maar geef je dan niet het signaal dat scherp opletten niet altijd vereist is?

een 'competentieruil met EZ' was geopperd, als 'niet relevant' afgewezen (ontleend aan Engels 1987, p. 101). Misschien geloofde de minister toen nog sterk in zijn eigen vermogen om ook zonder nieuwe bevoegdheden veel gedaan te krijgen bij andere ministers. Inderdaad wist hij met de beperkte, door Bot veroverde, competenties meer klaar te krijgen dan zijn voorganger. Maar het was niet zo dat Udink intussen niet probeerde betere afspraken overeen te komen met deze of gene. Alleen was zijn succes daarmee niet groot, zoals hij ook bij diverse meningsverschillen in de ministerraad vaker aan het kortste eind trok, dan hij suggereerde in zijn twee latere publicaties. Ik geloof dan ook niet zo in de paradox die Engels hem toedichtte: hoe minder formeel geregeld, hoe meer feitelijke invloed (Engels 1987, p. 104)³⁰⁵

Udink verstond wel de kunst van het wheelen en dealen, maar gelukkig heeft hij in 1970 ingezien dat wat hij daarmee bereiken kon, niet vanzelf ook zou zijn weggelegd voor een opvolger in het ambt. Bij de BuZa-advisering aan de Commissie-Van Veen ging echter veel mis. Of de formatie in 1971 veel met dit rapport deed, zullen we echter in het volgende hoofdstuk bezien.

Eén van Udinks commentaren op een latere discussie over een betere staatkundige regeling voor ontwikkelingssamenwerking verdient het hier nog eens nadrukkelijk te worden herhaald. Pleitend voor een speciale OS-minister, argumenteerde hij in zijn beide latere publicaties tegen een combinatie van taken in één persoon (zoals handelsbevordering en ontwikkelingssamenwerking): een OS-bewindsman of -vrouw zou slechts met één hoofdtaak moeten worden belast, teneinde, aldus Udink: een '*wachter*' te kunnen zijn in het regeringsberaad die exclusief de belangen van arme landen en mensen in het oog houdt (voor de details zie p. 200-201). Dat was een advies dat in recente jaren voortdurend genegeerd werd.

Maar in Udinks periode zag de staatkundige regeling voor dit ministerschap er nog gebrekkig uit. Dit, gecombineerd met een verzameling ministers die hun eigen belangen voorrang gaven, maakte dat aan de regering-De Jong geen echte OS-missie kan worden toegeschreven. En of Udink over een adequaat uitvoerend apparaat kon beschikken, de laatste subvraag van de onderhavige set, is twijfelachtig. Gegevens erover heb ik weliswaar niet kunnen vinden, maar de snelle toename en toenemende gecomplceerdheid van de OS-taken in deze periode maken het nauwelijks vanzelfsprekend dat het DGIS de benodigde expertise, met name die op de terreinen van de andere ministeries, goed heeft kunnen bijbenen. Blijken daarvan zullen bij de volgende groepen van vragen opduiken.

3. *Voorlichting en publieksopvoeding*: Udink maakte in zijn eerste MvT inderdaad een algemeen streven naar verhoogde steun en betrokkenheid van de Nederlandse bevolking bij de problemen van ontwikkelingslanden bekend (zoals de eerste vraag van de derde set aan de orde stelt). Maar de uitvoering van die intentie haperde vanaf het begin, en bleef ook later ver beneden het beleden doel.

Jarenlang volstond men met betogen die het belang van goede en actieve voorlichting nader onderstreepten, onder meer in 1969 toen de beoogde publieksopvoeding meer in het perspectief werd gezet van het in de VN uit te roepen tweede Ontwikkelingsdecennium 1970-'80, met zijn door alle landen te aanvaarden algemene Ontwikkelingsstrategie. Maar de organisatorische aankleding van het eigen voorlichtingsbeleid was in de voorafgaande jaren niet uit de verf gekomen, zodat er naast de publicatie van een eigen maandblad en een veertiendaags informatiebulletin, beide onder de naam *Internationale Samenwerking*, weinig was om op terug te vallen. Bij wat men deed overheerste ook terughoudendheid in het uiten van politieke meningen, en deelname aan publieke discussies was blijkbaar helemaal taboe voor overheidsdienaren. Mede daardoor miste men kansen om actief te worden in het debat over de becijferingen van het Centraal Planbureau van de kosten van alternatieve verhogingen van de overheidsuitgaven aan ontwikkelings-

³⁰⁵) Misschien had Udink dit wel zelf gesuggereerd in het gesprek dat Engels met hem had in september 1985 (Engels 1987, noot 19, p. 166), maar een bron vermeldt deze auteur niet voor deze paradox.

samenwerking in 1967, of om bij te dragen aan analyses van de resultaten van de in New Delhi gehouden tweede conferentie van Unctad en aan de grote polemiek over de noodzaak van ontwikkelingshulp in dagbladen en tijdschriften in gang gezet door de Leidse hoogleraar Brugman in 1968 en '69.

Ronduit schadelijk voor het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking en Udinks eigen reputatie was zijn behandeling van het Evaluatierapport van de Nederlandse overheidshulp, dat in opdracht van zijn voorganger was uitgevoerd en dat hem in februari 1969 werd aangeboden. Na pogingen om het uit de publiciteit te houden (Kamerleden mochten het zelfs niet gebruiken bij de behandeling van de hulpbegroting), probeerde de minister het rapport onschadelijk te maken door er zijdelings en misleidend halfzacht commentaar op te geven in een eigen Nota over Toetsing van het beleid.

Wel positief waren daarentegen de vertaling en gratis verspreiding van enkele in 1969 en '70 verschenen belangrijke internationale rapporten, die samen met de tekst van en commentaren op de VN-Ontwikkelingstrategie werden uitgegeven in de vier delen van 'Deelgenoten in Ontwikkeling' (1970-'72). En nog belangrijker was Udinks voortvarende uitvoering van één van de aanbeveling van de VN-Strategie gericht op de mobilisering van de publieke opinie in de landen. In december 1970 stelde hij daarvoor een nationale commissie in, de NCO, vaak vernoemd naar haar voorzitter, de Commissie-Claus. Deze Commissie ontpopte zich, anders dan Udinks bedoeling was geweest, onder de volgende ministers echter tot een actieve organisator en financier van ontwikkelingseducatie en voorlichting, waarbij ook de inbreng van kritische groepen en actievoerders tegen het overheidsbeleid mogelijk werd.

Udink had de nieuwe gezamenlijkheid – die overigens wel haaks stond op wat bij grote ontwikkelingsorganisaties als de Novib leefde aan eigen ideeën over gezamenlijke documentatie en voorlichting – vooral bedoeld als een soort barrière tegen de in zijn ogen verkeerde tendenzen onder het actieve deel van de publieke opinie (wetenschappers en actievoerders). Maar de ideologische kloof tussen de minister (inclusief zijn staf) en zijn critici werd wel steeds dieper. Na de 'Derde Wereld-week' in november 1968 (georganiseerd in alle universiteitssteden behalve Rotterdam – voor verslagen en analyses, zie Nesbic Bulletin, december 1968, p. 131-194) raakten velen steeds meer vervreemd van zijn beleid en werd de kritiek ook steeds radicaler: voor sommigen was Udink, in plaats van een te duwen, zelfs een te bestrijden minister geworden.

Medeoorzaak van deze vervreemding was ook de soms met veel bluf gepaard gaande voorlichting van de overheid over het eigen beleid: eenzijdige verhalen die het positieve benadrukten en gebreken in de aanpak negeerden zetten de toon. Reacties op kritiek werden doorgaans alleen in of in stukken aan de Tweede Kamer naar voren gebracht: vooral de reactie op de FMO-kritiek was er een van hautaine minachting geweest – hoewel de Tweede Kamer nog op de valreep principiële verbeteringen moest aanbrengen in het wetsontwerp. En de kritiek op het Indonesië-beleid werd grotendeels doodgezwegen. Voorts werd er ook in deze periode weer volop geknoeid met de feiten en de verantwoording daarvan in de begrotingsstukken (met als uitzondering de EOF-mistekeningen van de voorgaande regeringen, die Udink wél corrigeerde). Het grootste deel van dit soort misleidingen bleef voor het grote publiek verborgen, maar voor een kleinere groep deden de overduidelijk premature begrotingsbedragen en de toenemende oneigenlijke toerekeningen aan het ontwikkelingsplafond, waaraan ook het parlement weer zijn zegen gaf, de deur dicht. Irritatie wekte ook dat de breed gedragen kritiek op de landbouwpolitiek van de EEG (rietsuikeractie en jongerenprotest bij het FAO-congres in Den Haag) geen enkele respons van de overheid opleverden (hoewel Udink later wel beweerde die kritiek gedeeld te hebben). Even stil bleef het bij de herhaalde bezwaren tegen de handelspolitiek (wereldwinkels en een internationale open brief over de effecten van de EEG-uitbreiding), zoals ook de protesten tegen de retorsiewet zeescheepvaart (waar Udink zich aanvankelijk buiten had gehouden) onbeantwoord bleven.

Hoewel Udink in tal van redevoeringen en interviews aandacht vroeg voor de goede zaak en

en daarbij ook misvattingen bij het publiek probeerde te bestrijden, hadden hij en zijn staf in het algemeen toch weinig op met diegenen in de samenleving die het geëngageerde deel van het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking vormden. Als lijsttrekker voor de CHU trok hij onder andere van leer tegen degenen die hij wegzette als ‘fanatieke’ polariseerders waaraan, in zijn ogen, zowel Nederland als later ook de Commissie-Claus ‘ten prooi’ waren gevallen (aldus zijn memoires 1986a, p. 98-99). En toen hij zich na Unctad-2 verdiepte in de vraag hoe deze organisatie beter zou kunnen fungeren in het internationale beleidsoverleg, zagen hij en De Block van EZ voor Unctad voornamelijk een rol als beraadslagend forum over globale visies en algemene beleidsideeën weggelegd, en niet als een plaats voor beleidsbeslissingen over concrete maatregelen (zie het memorandum aan de TDB dat ik besprak). En de blokvormingstactiek die de internationale besluitvorming onder druk zette – waarop ook de Derde-Wereldbeweging in Nederland een tijdlang haar hoop vestigde – veroordeelden Udink en zijn staf, als dit pressiemiddel door ontwikkelingslanden werd gehanteerd, als principieel onjuist en ongewenst.

Kortom, er heerste op zo veel punten kortsluiting tussen het actieve draagvlak in Nederland en de regering en haar ontwikkelingsminister – die wel zeiden het beste voor te hebben met de mensen in ontwikkelingslanden, maar daar niet echt naar handelden – dat een vruchtbare samenwerking op voorlichtings- en bewustwordingsgebied voorlopig was uitgesloten. De Commissie-Claus moest nog uitwijzen of die in de volgende periode wel mogelijk zou zijn.

4. *Omvang en kwaliteit van de hulp*: De Nederlandse omvangsdoelstelling van de overheidshulp aan ontwikkelingslanden werd door Udink afgedwongen in oktober 1967, maar de definitieve bepaling van het streefjaar 1971 en de hoofdelementen van de afspraak werden pas na diverse stappen vastgelegd, terwijl de nadere omschrijving van wat er wel en niet onder zou mogen vallen welbewust werd opgelaten.

Een belangrijke stap: het opnieuw toelaten van kapitaalmarktmiddelen tot het totaal van de hulp, is eveneens in gedeelten gezet: de (voorlopig) laatste werd in 1970 gezet, toen werd besloten die middelen ook te gebruiken voor de financiering van een deel van de (voorheen uit begrotingsmiddelen gefinancierde) consortiumleningen aan ontwikkelingslanden in het jaar 1971; de eerste stap werd echter al in Udinks tweede MvT (voor 1969) gezet toen hij kapitaalmarktmiddelen bij de FMO i.o. binnensmokkelde in de hulpkolom van het *voorafgaande* jaar, 1968, terwijl die in het jaar daarvoor nog ‘beneden de streep’ hadden gestaan.³⁰⁶ Dit nieuwe bedrag aan kapitaalmarktmiddelen was pas echt nodig, toen de FMO jaren later Nederlandse bedrijfsinvesteringen in ontwikkelingslanden ging stimuleren. Terwijl deze (premature) jaarlijkse reservering in de volgende jaren ook nog werd verhoogd tot f. 45 mln. in 1971, toen er nog f. 36 mln. bijkwam in verband met de bovengenoemde financiering van C&CG-leningen.

Ik heb het financieren van een deel van de ontwikkelingsuitgaven met kapitaalmarktmiddelen een principieel onjuiste wijze van verantwoorden genoemd – omdat alle overheidsuitgaven eigenlijk zouden moeten worden gepresenteerd en verantwoord in de rijksbegroting. Maar voor de lenende ontwikkelingslanden maakt het weinig uit of hun leningen uit de schatkist komen, of namens de overheid uit de kapitaalmarkt – mits zij maar op dezelfde bedragen kunnen rekenen en de leenvoorwaarden niet verschillen. De financieringswijze zelf veroorzaakt dan ook geen on-eigenlijke belasting van het ontwikkelingsplafond.

Als de overheid echter kiest voor kapitaalmarktfinanciering ontstaat er wel de noodzaak om

³⁰⁶) ‘Beneden de streep’ betekende dat die bedragen niet meetelden in het hulptotaal. Udink was er aanvankelijk nog op tegen geweest dat te doen, maar koos in de MR van 11 september 1967 de zijde van Witteveen van Financiën. De ware reden voor de meetelling van kapitaalmarkt-middelen in het hulptotaal kon echter pas op p. 218 worden opgehelderd uit de wens van de regering om voor het voor 1971 afgesproken hulptotaal van 1% NNIfk (f. 970 mln.), slechts f. 889 mln. aan begrotings- of schatkistmiddelen te gebruiken, om zo het overheids-tekort cosmetisch te kunnen verkleinen in overeenstemming met het gevolgde structurele begrotingsbeleid.

lenende ontwikkelingslanden die de marktrente moeilijk kunnen opbrengen, tegemoet te komen met rentesubsidies. De kosten daarvan, die de overheid moet vergoeden aan FMO/NIO, behoren dan niet eveneens ten laste van het ontwikkelingsplafond te worden gebracht. Udink (en Witteveen) deden dat echter wel, naast de buiten de rijksbegroting gehouden leningsbedragen. Als dit laatste, onder andere op grond van de DAC-regels, wel acceptabel is, dan zouden deze rentesubsidies dus voor rekening moeten komen van de staat, omdat die verantwoordelijk is voor de gekozen financieringswijze (bij schatkistfinanciering zijn immers geen rentesubsidies nodig). Subsidies op kapitaalmarktleningen dienen daarom als een oneigenlijke toerekening aan het ontwikkelingsplafond te worden beschouwd.

Bij het onderzoek naar verdere vertekeningen in de jaarbegrotingen, in vervolg op wat we in het vorige hoofdstuk vonden, kon worden vastgesteld dat Udink twee premature toerekeningen aan het plafond voor het EOF in 1963 en '64 – die door Bot voor de tweede keer waren gereserveerd in 1965 en '66, wat Witteveen wilde voortzetten in 1968 – netjes liet corrigeren. Maar zelf liet Udink in 1969 en '70 wel twee voorbarige reserveringen voor het West-Irianfonds in het hulptotaal meetellen, terwijl hij in dit tweede jaar ook nog eens een suppletoir begroot extra bedrag voor dit voormalige rijksdeel liet meetellen, dat twee jaar later nog altijd niet was opgevraagd door de ADB. Tezamen voor f. 53,5 mln. te hoog gereserveerde c.q. begrote bedragen, die ten onrechte onder het ontwikkelingsplafond werden gebracht. En daar kwamen dan ook nog de al genoemde premature begrotingen voor en na de oprichting van de FMO in 1970 bij (naar schatting f. 104 mln.), in totaal dus voor $(53,5 + 104 =)$ f. 157,5 te veel aan meegetelde uitgaven opzijgezet die andere, wel reële, ontwikkelingsuitgaven hebben verdrongen.

Een wel zeer bijzondere vorm van oneigenlijke toerekeningen aan het ontwikkelingsplafond waren de uitgaven in de jaarlijkse verzamelpost voor *Instituten & Cursussen*. Dit waren subsidies en andere financiële bijdragen die de overheid verstrekke aan Nederlandse instellingen werkzaam op het gebied van onderwijs en onderzoek; omdat die geacht werden iets voor ontwikkelingslanden te doen, kwam de overheid hen tegemoet met subsidies voor exploitatietekorten en investeringsuitgaven (van allerlei soort, nieuwbouw zowel als renovatie en onderhoud). En die rekende BuZa-OS dan mee met de ontwikkelingsuitgaven; ook als de subsidie van andere ministeries afkomstig was (soms van twee of meer andere). In Bots laatste begrotingsnota werden er zo zes instituten en cursussen gesubsidieerd, met zeer uiteenlopende bedragen; en dat werden er in de eerste MvT van Udinks meteen tien, ook nog met grotere bedragen. Dit betekende een stijging ten laste van het ontwikkelingsplafond met f. 4,5 mln., een toename van niet minder dan 28 procent in één jaar tijd! In Udinks laatste MvT (vier jaar later) was er maar één cursus bijgekomen, maar hij had intussen wel zonder verdere toelichting bijna alle eerder uitverkorenen hogere toerekeningen laten toestoppen – wat het totaal in zijn laatste MvT f. 18,6 mln. hoger maakte, een stijging van 89 procent ten opzichte van zijn eerste jaar.

Wat deze stijgingen verklaarde en rechtvaardigde werd niet toegelicht (trouwens ook al niet in Bots periode), maar er is een sterk vermoeden dat Udinks staf daar eveneens weinig kritisch naar keek, en zelfs bepaalde verhogingen aanmoedigde – ze wisten immers dat Financiën er ook geen moeite mee zou hebben: elke toevoeging van een cursus of instelling die al eerder was gesubsidieerd, maar nog niet toegerekend, leidde zodoende tot een toename van de ontwikkelingsuitgaven zonder dat er nieuw geld voor nodig was! Omdat het totale hulpbedrag in de aanloop naar 1971 aan een vooraf bepaald bedrag (de 1%-doelstelling) was gebonden, impliceerde elke stijging van deze subsidies minder ruimte voor andere, mogelijk meer zinvolle, ontwikkelingsuitgaven.

Voor een kritische doorlichting van deze, op het oog, overdadige subsidietoerekeningen in de periode-Udink heb ik vijf praktische vuistregels ontworpen, die mij als redelijk voorkomen en die BuZa-OS mijns inziens zelf had moeten hanteren (opgesomd op p. 235-237). De toerekeningen voor instituten & cursussen in deze vier jaren, die op grond hiervan niet terecht leken en dus correctie behoeften, zijn op een rijtje gezet, waaruit bleek dat zij in 1968-'71 opliepen tot meer

dan het dubbele; in procenten van de in totaal toegerekende subsidies bleef deze oneigenlijkheid echter licht oplopend schommelen rond de helft.

Deze correcties zijn vervolgens toegevoegd aan de ook bij andere posten geconstateerde onterechte toerekeningen (bestaande uit rentesubsidies, onrealistisch hoge leningenramingen bij de FMO en de NIO, premature reserveringen voor twee West-Irian-fondsen, en een door de Novib geschat teveel in de jaarbegrotingen voor Suriname en de Nederlandse Antillen) en bij elkaar opgeteld in tabel 4.1. Daaruit blijkt dat het totaal van de oneigenlijk toegerekende bedragen in deze jaren zelfs tot veel meer dan het dubbele toenam (van f 59 mln. in 1968 tot f. 171 mln. in 1971). In het tweede van deze jaren steeg het procentuele aandeel van deze ‘budgetvervuiling’ van 13 naar 17 procent van het ontwikkelingsplafond; na in 1970 weer wat gezakt te zijn bleek dit aandeel in 1971 weer verder omhoog te zijn gegaan naar 17,6 procent – dit laatste ondanks het feit dit plafond toen nog veel sterker was gestegen dan in de voorgaande jaren!

De vraag of in de OS-begrotingen van de jaren-Udink geen bedragen zaten die de werkelijke omvang van de Nederlandse bijdrage vertekenden, moet dus ook in dit hoofdstuk weer ontkenkend worden beantwoord: het wemelde ervan; de kwantitatieve omvang van deze vervuiling (absoluut en relatief gezien) was eenvoudig te groot om ongecorrigeerd te blijven – wat ook het parlement weer verweten kon worden. Dat het gewicht ervan zo sterk toenam (vooral in het laatste jaar) beloofde weinig goeds voor de toekomst.

Met deze gegevens op tafel is het mogelijk het totaalbeeld van Udinks hulpbegrotingen wat realistischer te beoordelen. De eerste regel van tabel 4.2 liet zien wat zijn MvT's hiervoor presenteerden: van f. 450 mln. in 1967 ging het naar f. 970 mln. in 1971, de officiële 1%-doelstelling van de regering-De Jong. Dit was eveneens meer dan een (nominale) verdubbeling in vier jaar tijd. Ook de jaarlijkse stijgingspercentages namen in elk jaar toe, al waren die in de eerste drie jaren lager dan dat van 1971. Die laatste sprong, die ruim f. 200 mln. bedroeg, leek dan wel fors, maar de kunsten die werden uitgehaald om het streefbedrag van 1% te halen impliceerden wel dat er beduidend minder van overbleef als de onterechte toerekeningen in mindering werden gebracht: f. 799 mln., een tekort op de eigen doelstelling van het kabinet van f. 171 mln.!

Maar ook de op deze wijze tot de terechte toerekeningen beperkte uitgavevoornemens zijn niet allemaal in het voorgestelde jaar werkelijk tot uitgave gekomen. De gerealiseerde uitgaven (in regel 2 van tabel 4.2) zijn in de eerste twee jaren van Udink nog verder bij de begroting achterbleven dan in Bots laatste jaar. Pas in 1970 maakten de uitgaven ineens een grote sprong omhoog. Maar daarvoor werd geboet in het jaar daarop; in 1971 viel de stijging terug tot een schamele 6 procent, zodat ten opzichte van de begrote uitgaven het grootste gat ontstond van de hele periode-Udink: f. 179,7 mln. (al werd diens verantwoordelijkheid voor dit laatste jaar uiteraard gedeeld met zijn opvolger).

Van veel groter betekenis dan de bij de voornemens achterblijvende uitgaven, zijn echter de toenemingen van het ‘stuwmeer’ – de in eerdere jaren begrote, maar nog niet uitgegeven bedragen. Udink verdiende lof als eerste gekomen te zijn met een benadering van dit belangrijke gegeven, in zijn laatste MvT. Maar het resultaat was bedroevend slecht, dit overigens niet per se omdat er zo weinig klopte van de geleverde cijfers. Kwalijk was vooral dat er geen enkele moeite was gedaan de gegevens fatsoenlijke toe te lichten, de erin voorkomende gebreken te benoemen en te bespreken of, hoe en wanneer die vermeden zouden worden.

Voor zover de cijfers van dit stuwmeer (regel 3 in tabel 4.2) betrouwbaar waren, dus met enkele slagen om de arm, kan wel worden gezegd dat dit stuwmeer niet alleen enorm groot was, maar ook nog zeer sterk toenam: in Udinks eerste begrotingsjaar (1968), toen het al bijna f. 100 mln. hoger was dan het begrote totaal voor dat jaar, was het met 20 procent gestegen ten opzichte van het bedrag in Bots laatste begrotingsjaar. En in 1969 ging het er nog verder overheen, na een stijging van ruim 18 procent. In feite mocht – maar eigenlijk *moest* – daardoor in beide jaren bijna tweemaal zoveel (begroting en stuwmeer van het voorgaande jaar bij elkaar opgeteld) wor-

den uitgegeven dan begroot; en dat bleef in 1970 alleen in iets mindere mate het geval, terwijl deze som (zijnde de *totale bestedingsruimte*) in 1971 relatief weer iets zakte, voornamelijk omdat de begroting in dit doelstellingsjaar nominaal zo sterk steeg. Udink beloofde verdere vergroting van deze geaccumuleerde achterstalligheid te zullen voorkomen – maar dat lukte hem dus niet zelf (bij hem bleef het stuwmeer elk jaar weer verder te stijgen, met een totale toename van ruim f. 230 mln. in vier jaar tijd).

Toch zou de groei van de Nederlandse werkelijk uitgegeven ontwikkelingshulp (althans van de ODA, zoals overeengekomen in de DAC), netto gedefinieerd en als percentage van het BNP tegen marktprijzen, gunstig afsteken tegen de ODA-gegevens van de gehele DAC-groep: terwijl het Nederlandse percentage in de jaren 1967-'71 steeds flink boven dat van de DAC lag (zoals de regels 6 en 7 van tabel 4.2 laten zien), daalde het alleen in 1971 enkele honderdste percentpunten, terwijl de DAC als geheel in de eerste drie van Udinks jaren steeds naar beneden ging en alleen in 1971 één honderdste percentpunt terugwon. Dit zou wat Nederland betreft een langere-termijn trend worden: na een inzinking tussen 1962 en '67 overtrof het Nederlandse ODA/BNP-percentage dat van de DAC voor het eerst in 1967, waarna het vele jaren tot de kopgroep van internationale hulpverleners zou blijven behoren. Voorts verbeterde de regering in Udinks periode ook de kwaliteit van zijn financiële hulp, zowel qua giften als qua leningsvoorwaarden, meer dan de DAC-groep. Alleen het aandeel dat daarvan naar de armste landen ging bleef achter bij dat van de groep.

Deze beter-dan-de-rest prestatie van de Nederlandse regering betekende echter niet dat zij de internationale afspraken daarover al adequaat naleefde – zoals de eerste onderzoeksvraag in deze sectie wil laten nagaan: zo'n afspraak was er in deze periode namelijk nog niet. Maar een begin van consensus over onderdelen van zo'n afspraak begon in 1968 wel te ontstaan – al zagen noch Unctad-2 noch de VN-Ontwikkelingsstrategie die in 1970 werd aangenomen kans de essentiële details daarvan rond te krijgen: de meest globale definitie van de totale kapitaalstroom (1 procent van het BNPmp) lukte nog wel, maar over het jaar waarin dit bereikt moest worden en welk aandeel de publieke stroom daarbinnen zou (moeten) krijgen bleven de landen zeer verdeeld (uiteeraard ook nog na afloop van Udinks periode). Nederland behoorde in New Delhi tot de (zeer kleine groep van) landen die 1972 aanvaardden als streefjaar, terwijl het daar ook toezegde een overheidsaandeel van 0,75 procent te zullen proberen: het eerste werd in 1970 in de VN-Assemblee niet tegengesproken, en reserves had ons land nog steeds niet toen de Strategie het overheidsaandeel naar beneden bijstelde tot 0,7 procent, te bereiken medio de jaren zeventig: geen van beide dus doelstellingen die al in Udinks periode moesten worden gehaald.

Beplemen dat ook andere rijke landen de verschillende onderdelen van de omvangsdoelstelling zouden gaan naleven, deed Nederland inderdaad wel eens, onder andere tijdens Unctad-2 en wellicht ook in de bruggroepen die Udink probeerde te formeren in de aanloop naar DD-2 (zie zijn telex aan de Nederlandse ambassadeurs in een tiental landen op 27 juni 1969). Bewijzen dat hij zulke oproepen ook gericht deed aan de VS en andere belangrijke rijke landen (waaronder de lidstaten van de EEG) heb ik echter niet gezien.

En de laatste subvraag van de huidige set: of effectief werd gepoogd de hulp maximaal ten goede te laten komen aan de vermindering van armoede en onrecht in ontwikkelingslanden, is in theorie al grotendeels beantwoord aan het eind van de eerste vragenset: de emancipatie van landen en mensen in samenhang nastreven heb ik niet aangetroffen tussen de diverse aankondigingen en samenvattingen van beleid, redevoeringen en vraaggesprekken waaruit Udinks visie op het ontwikkelingsprobleem naar voren kwam. Het waar mogelijk rechtstreeks steunen van uitgebuite mensen in ontwikkelingslanden was niet te herkennen als een expliciet oogmerk van het hulp- en handelsbeleid in deze periode. Hulp en handelsuitbreiding zouden zeer wel positief kunnen zijn voor deze mensengroepen zonder dat daarop nadrukkelijk wordt gemikt. Maar als Udink zelf al schatte dat niet meer dan een kwart van de hulp ging naar landbouwhervorming, betere in-

komensverdeling en andere sociale veranderingen (zoals in subparagraaf 4.2 geciteerd), dan zal het grootste deel van de overige driekwart dus wel geheel aan de gemarginaliseerden voorbij zijn gegaan, zo niet hun positie nog hebben verslechterd.

Bij de landenselectie in het kader van het concentratiebeleid werd in elk geval geen voorrang gegeven aan ontwikkelingslanden die een goed sociaal beleid voerden, nog daargelaten dat van het opmerkelijk grote aantal ontwikkelingslanden dat in 1970 en '71 werd toegevoegd als nieuwe ontvangers van Nederlands hulp niet duidelijk was waarom daarmee hulprelaties werden aangegaan. En ook bij het koninkrijksbeleid en bij het bestedingsbeleid ten aanzien van andere landen, die door andere ministeries werden uitgevoerd, lijkt in de periode-Udink de aandacht voor gemarginaliseerde groepen in de Derde Wereld te hebben ontbroken.

5. *Opstelling en beleid in het internationale overleg:* Udinks (verkeerd getimed) poging tot bemiddeling tijdens Unctad-2 in New Delhi is hierboven al afgehandeld. Zijn gezamenlijke brief vooraf met De Block van EZ, waarin werd verkondigd dat Nederland zich op deze conferentie zou 'inspannen om door een duidelijke positiebepaling de Westelijke landen te bewegen tot daadwerkelijke actie, waar deze naar de mening van de Nederlandse regering mogelijk en verantwoord is' (MinEZBuza 1967, p. 2), getuigde van een nogal ingehouden en te beperkte inzet. Daarin kwam wel enige verandering in het concept van de delegatie-instructie dat in januari 1968 gereedkwam: de concrete standpunten waren althans redelijk welwillend en veelbelovend voor ontwikkelingslanden. Maar tijdens de besprekingen in Delhi verschool de delegatie zich vaak achter de onwil van andere ontwikkelde landen. Indruk maakte Udink wel met zijn redevoering in de plenaire op 18 maart 1968, maar dit vervolgen met concrete daden in de laatste week van de conferentie kon hij niet door zijn te vroeg geplande vertrek.

Voor een echt constructieve rol zou een land dat wil bemiddelen tussen de blokken van rijke en arme landen in principe bereid moeten zijn zich *atypisch* te gedragen, zo heb ik in paragraaf 4.3 betoogd. Als lid van de rijke groep opkomen voor de belangen van de arme groep, vereist een houding die het eigenbelang niet tot elke prijs voorop zet. Maar ook sluwheid en de bereidheid risico's te nemen, want het ingaan tegen de belangen van althans sommigen in het eigen kamp is geen sinecure en mag geen tegenactie uitlokken die van de wal in de sloot voert.

Van atypisch optreden was in elk geval weinig te merken in de Nederlandse delegatie, al waren er wel terreinen waarop de Nederlandse zienswijze positiever uitkwam dan op andere. Zoals op het hulpterrein waar ons land meer beleidsvrijheid bezat, dan op de diverse (deel)terreinen waar EEG-beleid bestond of groeiende was. Qua hulp kwam de Nederlandse regering met haar 1%-begrotingsdoelstelling in 1971 weliswaar nog niet toe aan wat Unctad-2 en de Ontwikkelingsstrategie bepleitten voor de totale middenstroom of het overheidsaandeel daarin (zie de voorgaande sectie). Maar voor de zeescheepvaart deed Nederland wel goed mee in de groeiende consensus ten aanzien van internationale maatregelen die tijdens en na Unctad-2 tot stand kwamen. Maar het ging wel vierkant tegen de stroom in met zijn Retorsiewet van januari 1970, die met sanctiemaatregelen dreigde tegen landen die Nederlandse schepen discrimineren. Omdat die vooral, zo niet alleen, tegen ontwikkelingslanden dreigden, was dit wel het tegendeel van een atypische actie. Hoewel Udink in eerste instantie geen mede-ondertekenaar van het wetsontwerp was, werd hij dat wel op aandrang van de Tweede Kamer. Andere reacties op de Kamerbezwaren vielen echter minder goed, zodat het ontwerp aan het eind van de periode werd doorgeschoven naar een volgende regering.

Een andere gelegenheid tot atypisch gedrag ten gunste van ontwikkelingslanden bleef ook uit: op het terrein van de internationale monetaire betrekkingen hadden Witteveen en Financiën geen oren naar het leggen van een 'link' tussen SDR-creatie door het IMF (die in 1969 een aanvang nam) en ontwikkelingsfinanciering. Het leidde tot de enige reserve die Nederland aantekende tegen een paragraaf van de Internationale Ontwikkelingsstrategie.

Wel positief, maar onsuccesvol, waren daarentegen Udinks pogingen het EEG-standpunt ten gunste van het APS te bewegen in de richting van afschaffing van de wederkerigheid van de regionale preferenties in de Yaoundé-associaties. Dat lukte niet omdat de meerderheid van de EEG daar niet voor voelde, ondanks de dreiging van de VS dan zelf geen algemene preferenties te zullen invoeren. En dat vond ook de meerderheid van de regering-De Jong al bij voorbaat niet het risico waard om in de EEG meer druk uit te oefenen.³⁰⁷

Het resultaat was een draak van een APS, dat sterk gefragmenteerd bleef: medio 1971 was nog niet bekend waarmee, naast de EEG-groep, de andere landen zouden komen; maar een totaal van minstens tien afzonderlijke preferentiestelsels, elk met zijn eigen kenmerken en uitzonderingsbepalingen, hing in de lucht (in november 1969 hadden er nog dertien verschillende pakketten op tafel gelegen), en daar zou door het OESO-compromis van mei 1970 niet veel verandering in komen. Of deze verzameling APS'sen bevorderlijk zou zijn voor de handel van veel ontwikkelingslanden was te betwijfelen. Dat Nederland ertoe bijdroeg dat het EEG-APS als eerste operationeel werd, was dan ook nauwelijks reden voor een compliment.

De EEG kwam in paragraaf 4.3 echter meermaals ook negatief in beeld. Het naar binnen gerichte landbouwbeleid was een van de grootste stenen des aanstoots. Soms leidde dit tot non-participatie: zoals de weigering deel te nemen aan een hernieuwde internationale suikerovereenkomst, omdat haar volledig belachelijke eis van een vier maal hoger exportquotum werd afgewezen tijdens de onderhandelingen in 1968. Maar er kwam ook een quasi-welwillend, maar geheel door eigenbelang ingegeven voorstel van de Europese Commissie voor een internationale overeenkomst voor oliën en vetten: internationale prijsstabilisatie nastreven door middel van variabele importheffingen in industrielanden, zou wel de productie in de EEG beschermen en daardoor enorm stimuleren; de export uit arme landen zou dan echter binnen een luttel aantal jaren van de EEG-markt kunnen zijn verdreven, en daarmee ook de hulp die uit de importheffing zou worden gefinancierd.

Dit laatste voorstel werd later weer ingetrokken, maar er zijn geen aanwijzingen dat de Nederlandse regering er krachtig stelling tegen nam. Dat deed de Tweede Kamer overigens wel enigszins toen zij in december 1968 een motie aannam die aandrang op stappen om de EEG alsnog te laten toetreden tot de suikerovereenkomst: 'enigszins', want de Kamer sprak zich niet uit voor een vermindering van de eigen suikerexport, en dat maakte die motie een loos gebaar. En Udink, die hetzelfde zei na een eerdere afwijzing van zijn wijzigingvoorstel door de ministerraad, deed er nu het zwijgen toe.³⁰⁸ In een latere interview beweerde hij wel, dat hij als OS-minister tegen het protectionistische landbouwbeleid van de EEG streed (Udink 1986b, p. 94) – maar dat heeft hij dus niet lang volgehouden.

In beide voorgaande voorbeelden lag het falen uiteraard minder bij Udink dan bij anderen: de overige Nederlandse ministers of de Europese Commissie. Anders lag het echter met de te verwachten problemen van een groot aantal ontwikkelingslanden, die haast onvermijdelijk scha-

³⁰⁷) Het derde ING-boek reproduceert meer documenten over de worsteling van BuZa, EZ, en de ministerraad over de verschillende complexiteiten rond algemene en regionale preferenties dan ik in paragraaf 4.3 heb genoemd. Eén nog niet aangehaald verslag laat iets zien van de prioriteiten die EZ op dit punt volgde. De BEB-DG was bijvoorbeeld nogal tevreden over de uitkomsten van de associatie-onderhandelingen met drie Oost-Afrikaanse landen. Ondanks Udinks verzet tegen de wederkerigheid van de preferenties in die associatie was, 'door gelukkig manoeuvreren van' de Nederlandse vertegenwoordiger, toch maar mooi 'het Nederlandse aandeel in de tegenpreferenties van Oost-Afrika (...) met enige belangrijke Philipsposten verhoogd' (Dierikx et al, red., 2005, p.379).

³⁰⁸) Zoals vermeld in noot 198. Udink moest misschien zwijgen omdat een klein jaar eerder een meerderheid van de rijksministerraad een voorstel van hem afwees om in de conceptinstructie voor Unctad-2 ook op te nemen dat importen uit ontwikkelingslanden vergroot kunnen en mogen worden door verlaging van de zelfvoorzieningsgraden die in het Europese landbouwbeleid centraal staan (zoals verhaald in een redactionele voetnoot in Dierikx et al., red., 2005a, p. 141-142, noot 29).

de zouden lijden als door de uitbreiding van de EEG hun voormalige afzetmogelijkheden van met name agrarische producten in de toetredende landen zouden teruglopen (terwijl de suikerexporterende landen van het Gemenebest mogelijk ook hun opbrengstgaranties in het VK zouden verliezen). Daarvoor is niet direct een schuldige aan te wijzen, en al helemaal niet een Nederlandse minister. Toch was Udink wel nalatig, zowel voor als na het gedegen memo van twee hoge BuZa-beambten in april 1971, dat wees op de ernstige consequenties van de EEG-uitbreiding en suggesties aandroeg voor nuttige beleidsstappen. Deze problematiek had echter al veel eerder moeten worden aangekaart, om te beginnen op het ministerie van BuZa. Maar Udink noch Luns hadden daar tijdig aandacht voor: de twee passages die zij in hun laatste MvT wijdden aan de EEG-uitbreiding noemden de bijzondere gevolgen voor de betrokken ontwikkelingslanden, respectievelijk: niet, of slechts zijdelings en zeer oppervlakkig (MinBuza 1970, p.32 en 34). Een overtuigde pleitbezorger pro ontwikkelingslanden, geassocieerden zowel als de daarvoor niet in aanmerking komende landen, had al in 1970, bij het begin van de onderhandelingen met de toetreders, alarm moeten slaan.

Dit laatste bleef echter achterwege, zoals ook werd nagelaten in te gaan op het verzoek van de Tweede Kamer, geuit in een motie op het eind van de nabespreking van Unctad-2, d.d. 26 juni 1968. Die wilde de regering het initiatief laten nemen om in de EEG te komen tot de uitwerking van een (gezamenlijke) ‘ontwikkelingspolitiek van de Gemeenschap en de geleidelijke opheffing van de maatregelen die nadelig zijn voor ontwikkelingslanden.’ Dat was misschien wel wat te veel ineens gevraagd, maar Udink verschool zich achter De Block (die een andere smoes had), en is er niet meer op teruggekomen – misschien omdat hij er ook geen ideeën over had en het EEG-terrein liever aan Luns overliet?

Weinig of geen (geschikte) ideeën had Udink eveneens in zijn memorandum (samen met De Block) aan de SG van Unctad, van 20 augustus 1968, met suggesties ter ‘verbetering van de institutionele regelingen’ van die organisatie. Er stonden wel nuttige opmerkingen en wenken in, maar de rode draad van het betoog kwam te zeer neer op inperking van Unctads armslag. Op dit punt danste de regering, meestal zo niet steeds, naar de pijpen van de grote en machtige landen. Risico’s nemen ten behoeve van wat ik een atypische opstelling heb genoemd, zat er bij Udink niet of nauwelijks in – ook al zou hij er wel het lef voor hebben gehad.³⁰⁹ Dat zagen we ook in zijn (en De Blocks) nabeschouwingsbrief over de resultaten van Unctad-2: te veel verdoezeling van het inhoudsverlies dat de ontwikkelingslanden hadden moeten incasseren bij hun streven naar consensus tijdens deze conferentie. En zo werd wellicht ook het op zichzelf goede idee van ‘bruggroepen’, te vormen tussen landen uit verschillende blokken – wat mogelijk wel werkte voor de totstandkoming van de Internationale Ontwikkelingsstrategie –, een te zwak instrument voor Unctad, waar het geen weerklank kreeg – als het althans daar eveneens werd uitgetoetst (want daarvan is mij niets gebleken).

Risico’s werden er dan ook nauwelijks of niet gelopen bij de twee initiatieven die Udink en de Nederlandse delegatie op Unctad-2 wél namen ten gunste van ontwikkelingslanden – al leverden die geen van beide veel op, en waren zij evenmin exclusief aan Nederlandse inspanningen toe te schrijven: enerzijds, Udinks bijdragen (en die van zijn staf) aan totstandkoming van de Internationale Ontwikkelingsstrategie – Udink verdiende de lof die hem daarvoor werd toegewezen, maar de inhoud van de Strategie was helaas vaker vrijwel betekenisloos dan van belang (zoals we in de diverse secties van paragraaf 4.3 hebben moeten constateren). Anderzijds, nam de Nederlandse delegatie actief deel aan het ontwerpen van de conceptdeclaratie over het we-

³⁰⁹) In het merkwaardige mengsel van zijn persoonlijke opvattingen en ideeën zaten zowel verlichte, progressieve standpunten, als uitgesproken behoudzuchtige en van weinig verbeeldingskracht getuigende meningen. Zijn afkeer van polarisatie en blokvorming, althans voor zover die door ontwikkelingslanden werden bedreven, waren een voorbeeld van het laatste (zoals ook de malligheid tegen het ‘kloof’-denken die hij in zijn tweede MvT te berde bracht).

reldvoedselvraagstuk, die in de laatste week van Unctad-2 bijna unaniem werd aanvaard. Dat was een veel minder 'holle' verklaring dan Cuba, het enige land dat zich onthield, voor waar wilde houden; en het onderwerp kreeg ook in de Internationale Ontwikkelingsstrategie een van van de weinige paragrafen waartegen geen reserves werden uitgesproken. Maar hoewel Nederland niet als enige werkte aan deze verklaring, had het in de slotfase van de conferentie nog wel, samen met Joegoslavië, India en de VS (!), een compromis weten te vinden om Frankrijk, dat met steun van 'een aantal EEG-landen' opponeerde tegen een bepaalde passage, tot deelname te bewegen. Nederland koos hiermee dus wel als enige EEG-lidstaat, en met de VS, de kant van ontwikkelingslanden.³¹⁰

Andere voorbeelden van dissident (en enigszins atypisch) gedrag heb ik echter niet kunnen constateren. Eén ander voorbeeld van lichte dissidentie is er echter wel. Het betreft één van de in beginsel positieve antwoorden op de laatste vraag van deze sectie: of de Nederlandse regering (al of niet als constructief pleitbezorger pro ontwikkelingslanden) de noodzakelijke maatregelen tijdig en adequaat doorvoerde in het eigen beleid.

Het meest positieve antwoord op deze vraag: het CBI, ter bevordering van importen uit ontwikkelingslanden, was als idee al geboren voordat Unctad-2 erom vroeg: Udinks ervaring in zijn vorige functie inspireerde hem hiertoe, en hij maakte er welbewust een ambtelijke instelling van uit vrees voor te veel invloed van het bedrijfsleven. De oprichting van het CBI volgde pas in zijn laatste halve jaar als OS-minister, maar het bleek te voorzien in een grote behoefte aan begeleiding van en deskundigensteun bij de kennismaking met handelsgewoonten en andere importbarrières in ontwikkelde markten die ontwikkelingslanden moeten overwinnen. Het leidde tevens tot een tweede paragraaf in de Ontwikkelingsstrategie die geen reserve ontmoette.

Het tweede voorbeeld was uiterst controversieel binnen de kapitalistisch georiënteerde ontwikkelde landen, en vereiste daarom wel een bereidheid tot dissidentie. Die werd in New Delhi weliswaar niet op de proef gesteld, want over verbetering van de internationale arbeidsverdeling, in het bijzonder de productieverdeling tussen rijke en arme landen, werd geen ontwerp-resolutie ingediend. Er moest alleen nader onderzoek naar worden verricht, en de suggesties daarvoor aan het Unctad-secretariaat vergden geen stemming. Maar de Internationale Ontwikkelingsstrategie van 1970 vroeg wel om stappen van regeringen van rijke landen, hoewel die in beginsel niet verder gingen dan het 'overwegen' van maatregelen tot aanpassing van hun productiestructuur in die sectoren die concurreren met halffabrikaten en eindproducten uit ontwikkelingslanden. Nederland was niet een van de zes industrielanden die dit, zelfs principieel, weigerden (zie noot 228). Tinbergen, de voornaamste pleitvoerder van zulke herstructureringsmaatregelen, had Bot al geïnspireerd tot medewerking daaraan, en dit had Udink reeds in november 1967 gebracht tot een gerichte adviesaanvraag aan de NAR. Dit advies was niet overbodig, maar het werd wel aanzienlijk vertraagd doordat gewacht moest worden op reeds begonnen onderzoek van de SER. Udink bleef deze ideeën intussen toch al uitdragen in tal van redevoeringen en interviews, zoals ook in zijn MvT's; en hij kondigde in zijn voorlaatste jaar zelfs al aan daarvoor financiële ruimte te willen scheppen onder het ontwikkelingsplafond als tegemoetkoming in aanpassingskosten in bepaalde bedrijfstakken. Deze stap was wat minder concreet dan die van het CBI, maar Nederland liep ook hiermee internationaal duidelijk voorop.

Het derde voorbeeld van een tijdige beleidsdoorvoering in eigen land was (binnen ontwikkelde landen) verre van controversieel, vereiste ook geen dissidentie of atypisch gedrag, en Nederland liep er evenmin mee voorop. Toch was Udink betrekkelijk laat geweest met zijn wetsvoorstel voor de FMO (ter medefinanciering van particuliere bedrijfsinvesteringen in ontwikkelingslanden) – wat mede kwam doordat hij zich door Witteveen op sleeptouw had laten nemen om deze FMO gedeeltelijk te financieren met kapitaalmarktmiddelen, die helemaal niet onder het

³¹⁰) In paragraaf 4.3 heb ik dit interne meningsverschil in de EEG niet vermeld, maar het stond wel in het Nederlandse delegatieverslag (MinEZ 1968, p.43).

ontwikkelingsplafond hadden mogen (en ook niet hoefden te) komen; dit hielp Financiën wel om het tekort op de rijksbegroting te verkleinen. Het wetsvoorstel was bovendien politiek nogal gebrekkelig in elkaar gezet, onder andere omdat het zelfs expliciet suggereerde dat de belangen van het Nederlandse bedrijfsleven exclusief voorop stonden. Dankzij een handig redactioneel amendement van de KVP'er Mommersteeg kon dit euvel echter op de valreep worden verholpen. De FMO kreeg daardoor alsnog een, zoals Udink c.s. zelf erkenden, primaire doelstelling die haar geschikter maakte voor de bevordering van de zo noodzakelijke ondernemingservaring en technische kennis in ontwikkelingslanden. Maar het nog steeds vereiste substantiële belang van Nederlandse bedrijven in de FMO-activiteiten was nog wel een belemmering voor een optimale taakvervulling van dit instrument.

Hiermee zijn de voornaamste vragen van dit onderzoek wel beantwoord, zij het dat de eveneens gevraagde inzet ten behoeven van de armste groepen in de ontwikkelingslanden volledig ontbrak aan de Nederlandse opstelling in het internationale beleidsoverleg.

Hoe effectief en serieus was dit alles?

Deze vraag ter afronding betreft bij uitstek de intenties van de OS-minister en de regering-De Jong. Als conclusies uit het voorgaande begin ik met enkele retorische vragen:

- Hoe serieus is een regering die zei de ontwikkelingshulp te willen verhogen, en de omvang daarvan te koppelen aan het nationaal inkomen, maar *de facto* ontkende, of in elk geval niet expliciet te erkennen, dat het helpen van de meest behoeftige mensen in ontwikkelingslanden eveneens tot haar (mede)verantwoordelijk behoorde?
- Hoe serieus is (herhaling van de vorige vraag tot na de tweede komma), maar de bepaling van wat er precies onder zou vallen nadrukkelijk openliet, en ook het stuwmeer van achterstallige uitgaven zodanig liet oplopen dat dit in 1968 en '69 al bijna even groot was geworden als de begrote bedragen van deze jaren, en in de jaren daarna nauwelijks minder steeg?
- Hoe serieus is een regering die het bestaande ministerschap z.p. voor de ontwikkelingshulp continueerde, zonder stil te staan bij de vraag of de taakomschrijving en de bevoegdheden van deze minister adequaat genoeg waren voor de, blijkbaar niet herziene, taak die de vorige regering hem toebedeelde?
- Hoe geloofwaardig is het voorlichtingsbeleid van een minister die zei inzicht te willen geven in de urgentie van het ontwikkelingsprobleem en misvattingen over de besteding van de gelden te willen voorkomen,³¹¹ maar tegelijkertijd maling had aan de daarover al snel bij het wetenschap en publiek opkomende ideeën en (kritische) vragen?
- Hoe serieus is een regering die een expliciete begrotingsdoelstelling voor de omvang van haar ontwikkelingshulp aanvaardde, maar in haar verantwoording daarvan (onder andere in begrotingsstukken en andere financiële rapportages) de betrouwbaarheid vertoonde van een visnet dat zelfs voor walvissen te wijdmazig was? (En hoe serieus is een parlement dat dit accepteerde?)
- Hoe geloofwaardig is een minister die zegt een (op geografische, functionele en/of operationele overwegingen gebaseerde) landenconcentratie in de hulpverlening na te streven, en vóór het einde van zijn periode een (stille) uitbreiding van het aantal ontwikkelingslanden liet ontstaan die 'opvallend groot' was?³¹²

³¹¹) Beide intenties als verwoord in Udinks eerste MvT (MinBuza, 1967b, nr. 4, p. 14).

³¹²) In verhouding tot het aantal concentratielanden dat Udink nastreefde, zou deze toename zelfs wel 'gigantisch' mogen worden genoemd.

- Hoe effectief is een regering die probeerde te suggereren dat zij zich in Unctad en in gremia van rijke landen actief en constructief opstelde, als in deze periode nergens iets van atypisch gedrag ten faveure van ontwikkelingslanden was op te merken, en groepsgedrag alleen werd afgekeurd als ontwikkelingslanden zich daaraan bezondigden?

Op al deze vragen luidt mijns inziens het antwoord op zijn minst: *niet (of niet helemaal) effectief en serieus!* – waarbij de woorden tussen haakjes vaak mogen ontbreken. Dit overwegend negatieve oordeel doet echter geen recht aan andere daden en motieven van de regering-De Jong en haar minister z.p.: er zijn in deze periode ook positieve blijken van serieusheid te melden, zij het sommige eveneens met nuanceren. Bij voorbeeld:

- Het politiek verdedigen van een procentueel aan het nationaal inkomen gekoppelde omvangsdoelstelling was een pluspunt; de verleiding om van deze status misbruik te maken werd echter niet weerstaan.
- Grote lof verdiende Udink voor zijn inzet ten behoeve de Internationale Ontwikkelingsstrategie, hoe gebrekkig en betekenisloos sommige delen van die tekst ook werden.
- Ook de oprichting van het Centrum ter Bevordering van Importen uit ontwikkelingslanden (CBI) was belangrijk, en ook Udinks plaatsing daarvan binnen DGIS was terecht.
- Van grote waarde voor het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking zou uiteindelijk, per saldo, ook de NCO blijken te zijn, al ging deze heel anders fungeren dan Udink het bedoeld had.
- De gedeelde leiding van de delegatie naar Unctad op verschillende tijdstippen liet de deelname van de ontwikkelingsminister toe, maar kon beleidsinhoudelijk nog te weinig zoden aan de dijk zetten (mede door een te vroeg vertrek van Udink uit New Delhi).
- De benadrukking van het geïntegreerde buitenlandbeleid leverde eveneens statuswinst op voor ontwikkelingssamenwerking, maar de prioriteitenafweging bleef in de mist.
- Udinks succes met de correctie van Witteveens dubbele toerekening van de EOF-gelden verdient waardering, maar werd niet vervolgd met samenwerking met dit en andere ministeries die een verdere vervuiling van het ontwikkelingsbudget had kunnen vermijden, of terugdringen.
- Udinks invloed op collega-ministers leverde af en toe wat op, maar zijn eigen CCOS was te zwak voor betekenisvolle interdepartementale coördinatie, waarvoor hem trouwens ook geen adequate ambtelijke ondersteuning ten dienste stond.

Udink liet echter ook steken vallen, of toonde zich nalatig in zaken die een adequatere aanpak hadden vereist:

- Het door Udinks voorganger uitbestede evaluatie-onderzoek van de Nederlandse hulpverlening bevatte vele aanknopingspunten voor een zinvolle discussie over in het verleden gemaakte beleidskeuzen en de daarmee opgedane ervaringen; door een verkrampde houding tegenover kritiek werd echter verzuimd met dit rapport iets nuttigs te doen, en werd ook het vertrouwen in de geloofwaardigheid van het officiële ontwikkelingsbeleid geschaad.
- Udink zag het belang van financiële en kennisbijdragen van het Nederlandse bedrijfsleven bij investeringen en handelsactiviteiten in ontwikkelingslanden, maar zijn en Witteveens optuiging van de FMO vertoonde grote gebreken – ook nog na Mommersteegs reparatie in de Tweede Kamer. Door Udinks eenzijdige verdediging van Nederlandse investeringsbelangen werd ook het belang van verder onderzoek naar de voor- en nadelen daarvan voor ontwikkelingslanden te lang verwaarloosd.

- De Nederlandse opstelling in de Unctad-commissie voor de zeescheepvaart was positiever dan in het verleden, maar het ontwerp retorsiewet was dermate verwerpelijk, dat zelfs na Udinks toetreding tot de indieners maar weinig verbetering was te constateren.
- Udink en BuZa-OS lieten de discussies over de monetaire problematiek, in het bijzonder die over de ‘link’ met het financieren van ontwikkelingsactiviteiten, geheel over aan Financiën; wellicht had Udink hierover geen mening die afweek van die van Witteveen, maar het ontbrak BuZa ook aan personeel dat de politiek had kunnen voeden met meer adequate argumenten pro en contra.
- Ondanks een goede analyse op BuZa van de mogelijke gevolgen van de Britse toetreding tot de EEG voor een groot aantal ontwikkelingslanden, werd nagelaten dit politiek onder bredere aandacht te brengen en maatregelen te bepleiten in Brussel en elders – wat trouwens al in 1970 had moeten worden begonnen.
- Udink nam ook niet deel aan de opstelling van de Nota inzake Buitenlandse Werknemers, en liet daarmee na een verbinding te leggen tussen de in Nederland aanwezige ‘gastarbeiders’ en ontwikkelingsactiviteiten in de landen van herkomst.

Kortom, of Udink zelf altijd zo’n goede ‘wachter’ was voor de belangen van arme landen en mensen, een wenselijkheid die hij later terecht onderstreepte, valt te betwijfelen.

Leidt bovenstaande opsomming echter tot een duidelijk plus of min-saldo van de bijdrage van de regering De Jong en haar minister Udink? Ik vrees van niet. Het vergt een weging van de negatieve en positieve indrukken, waarbij politieke oordelen niet te vermijden zijn. Ik kom bij deze afweging ergens in het midden uit, met afhankelijk van het onderwerp en het moment een lichte neiging naar de ene of de andere kant.

Vergeleken met het beleid in de periode-Bot was er echter wel sprake van een duidelijke verbetering: zowel op hulpgebied als op het terrein van de structurele ontwikkelingssamenwerking waren de Nederlandse prestaties kwantitatief en kwalitatief hoger, en meer aandachttrekkend in het internationale beleidsoverleg dan bij Cals en Bot. Of daarmee ook het lot van de armste en meest ontrechte mensen in ontwikkelingslanden kansrijker werd, blijft echter de grote vraag: beide regeringen hadden daarvoor onvoldoende aandacht.

-0-0-0-

5 1971-'73 Periode - Boertien

Een maar kort durende regering, een weinig opvallende minister¹, en toch een periode met gebeurtenissen die een blijvende betekenis zouden krijgen in de geschiedenis – zoals:

- de ineenstorting van het internationale geldstelsel (augustus 1971),
- het eerste Club-van-Rome-rapport (maart 1972),
- Unctad-3 in Santiago, Chili (april-mei 1972),
- de milieuconferentie in Stockholm (5-16 juni 1972), en
- de eerste uitbreiding van de EEG² (per 1 januari 1973).

En dan zijn dit nog maar enkele van de internationale gebeurtenissen die van invloed zouden blijven op het Nederlandse ontwikkelingsbeleid en de discussie daarover. Daarnaast waren er ook nog puur binnenlandse kwesties die jarenlang de gemoederen bezighielden – ik noem alleen de verwikkelingen rondom de Commissie-Claus, vooral omdat hierin spanningen tot uiting kwamen die al in de jaren zestig waren begonnen in de Nederlandse samenleving: aantasting van traditionele gezags- en machtsstructuren (ontzuiling), ideologische radicalisering in bepaalde kringen en andere vormen van maatschappelijke onrust. Deze onrust, die zich ook vertaalde in verdere deconfessionalisering en polarisatie in de politiek, reikte tot ver buiten de problematiek van de ontwikkelingslanden – al nam ook de aandacht daarvoor een nog steeds groeiende plaats in. Anders echter dan het kabinet-De Jong, dat in de vorige periode tamelijk onaangedaan tussen verschillende gebeurtenissen en meningsverschillen leek door te zeilen, troffen de maatschappelijke woelingen in de huidige periode het in 1971 gevormde kabinet-Biesheuvel als een vloedgolf die het schip in één klap naar de ondergang dreigde te zenden: DS'70, dat de vijfpartijencoalitie onder leiding van Barend Biesheuvel aan een meerderheid had geholpen, ging al na één jaar overboord, waarna de aanblijvende partijen tot het houden van nieuwe verkiezingen besloten.

Ik zal in paragraaf 5.1 echter eerst nog even stilstaan bij de formatie van het kabinet-Biesheuvel in 1971 en de crisis die in 1972 ontstond. Naast de afspraken die in eerste instantie werden overeengekomen over de hoogte van de ontwikkelingshulp in deze periode, zullen we hier ook de positie van de nieuwe minister z.p. bezien en de beleidsvisie en -doelstellingen van de twee opeenvolgende fasen van dit kabinet.

Voor de twee beleidsinhoudelijke paragrafen zal ik de in de voorgaande hoofdstukken gevolgde opzet omkeren door in paragraaf 5.2 te beginnen met de internationale monetaire crisis die in augustus 1971 de bestaande handelsrelaties en financiële verhoudingen in de wereld onderuit haalde. De derde grote conferentie van Unctad, die in 1972 gehouden zou worden, kwam daardoor in een heel ander licht te staan. Het verloop en de uitkomsten van Unctad-3, en het Nederlandse

¹) Zo onopvallend zelfs dat H.Beerends hem compleet over het hoofd zag in zijn overzicht van dertig jaar Nederlandse ontwikkelingshulp, 1950-1980 (Beerends 1981, p.49-51). J.J.P. de Jong rekende Boertien alleen niet tot de drie ministers die hij een 'bezielende' rol toedichtte (De Jong 2003, p. 44), terwijl Schmelzer, die toch Boer-tiens departementshoofd was in het kabinet-Biesheuvel, hem blijkbaar niet aantrof tussen zijn herinneringen als 'politiek dier' (Schmelzer 2004).

²) In dit hoofdstuk af en toe ook omschreven als EG (voor Europese Gemeenschap/Gemeenschappen). Gezien de fusie tussen de drie uitvoeringsorganen van de oorspronkelijke EGKS, EEG en Euratom, die in juli 1967 van kracht werd, zou deze gemeenschappelijk omschrijving met ingang van dit hoofdstuk de voorkeur verdienen. Omdat de afkorting EEG echter nog vele jaren in zwang bleef, zelfs als daarmee niet exclusief op het Verdrag van Rome wordt gedoeld, zal ik beide afkortingen hier door elkaar gebruiken.

optreden daarbij (los van of samen met de EEG) zullen in deze paragraaf het middelpunt vormen, gevolgd door een meer beknopte belichting van de belangrijkste andere internationale gebeurtenissen en ontwikkelingen in deze periode.

In paragraaf 5.3 volgt, zoals in paragraaf 4.2 van het vorige hoofdstuk, de hulpverleningsproblematiek, waarbij het hulpbeleid en de beleidsomgeving in Nederland centraal zullen staan. Enkele specifieke onderwerpen die in hoofdstuk 4 in de paragrafen 4.1 en 4.3 werden behandeld, maar waarbij de nadruk lag op de Nederlandse aanpak daarvan (onder andere: voorlichting, FMO en Zeescheepvaart), zullen in paragraaf 5.3 bij de overige op Nederland gerichte onderwerpen worden ondergebracht.

Paragraaf 5.4 bevat, ten slotte, net als in de vorige hoofdstukken, de samenvattingen van de verschillende conclusies uit het voorgaande, gerubriceerd aan de hand van de vijf (sets van) onderzoeksvragen naar de adqaatheid van het beleid van de huidige minister z.p. en de regering waarvan deze deel uitmaakte.

5.1 Kabinetsformaties, ministeriële verhoudingen en beleidsvisie en -doelstellingen

Kabinetsformatie in 1971 en ontwikkelingssamenwerking

De vier partijen van de regering-De Jong waren op 28 april 1971 met een zeer negatief resultaat uit de Tweede Kamerverkiezingen gekomen: hoewel hun verliezen verschilden (de VVD verloor één zetel; de ARP en de CHU ieder twee, en de KVP zeven), hielden zij gezamenlijk maar 74 zetels over, een verlies van 12 – een ‘koude douche’, aldus Maas (1982, p.261, met de volledige uitslag op p. 260). Extra pijnlijk voor de KVP was, dat de PvdA haar passeerde met vier zetels (waarvan 2 winst) en nu (met 39) in de Kamer de grootste partij was geworden. Maar het door haar geleide schaduwkabinet en stembusakkoord met D’66 (11) en de PPR (2) was wel op slechts 52 zetels blijven steken.

De in 1971 verliezende coalitie had wel uitzicht op een Kamermeerderheid, maar moest dan wel DS’70 binnenboord zien te halen (dat met 8 zetels in het parlement was gekomen), liever dan één of meer van de kleinere partijen.³ Lijsttrekker Drees junior van DS’70 aarzelde in het begin,⁴ maar greep daarna met beide handen de kans om deel te nemen aan wat hem het meest urgent leek: sanering van de overheidsfinanciën en een straf anti-inflatiebeleid (Parlement & Politiek 2004b, p. 1). De VVD kon zich daarin goed vinden, maar bij de confessionele drie (waarvan de KVP in 1968 al veel van haar radicalen was kwijtgeraakt aan de PPR, maar de ARP niet!) heerste bezorgdheid over het behoud van hun kort voor de verkiezingen vastgestelde gemeenschappelijk urgentieprogramma – waarover Drees zich publiekelijk al negatief had uitgelaten. Wat massage door de drie partijvoorzitters, en een in aanwezigheid van Eerste Kamerlid Piet Steenkamp (beoogde informateur en aangezien voor een KVP-radicaal – Horst 2007, p. 324) gegeven ‘dubieuze’ verzekering dat aan dit programma zou worden vastgehouden (de geciteerde kwalificatie is van Maas – 1982, p. 262) susten de verontrusten in slaap.⁵ Steenkamp nam voor de hem opgedragen informatie ruim

³) En één van de progressieve drie erbij halen was door deze zelf bij voorbaat uitgesloten. De zittende coalitie had zich bovendien vastgelegd op de in oktober 1970 in Londen gesloten informele afspraken tussen de vier fractievoorzitters (het zogenaamde *Kensington-akkoord*). Die hadden daarbij niet alleen het premierschap alvast aan Biesheuvel toebedeeld, maar ook drie van de ministersposten gereserveerd voor Geertsema, Schmelzer en Nelissen (waarmee volgens Maas het struikelblok van Biesheuvels mislukte formatiepoging in 1967 was opgeruimd – Maas 1982, p. 261).

⁴) Dat Drees niet meteen toehapte, schreef ook mede-onderhandelaar Udink mij in een mail van 18 augustus 2005 naar aanleiding van enkele vragen waarop ik hierna terugkom.

⁵) Daarna werd het begin van de informatiebesprekingen ook nog even opgehouden door een vergeefse poging van

de tijd en presenteerde – na een reeks van ‘onorthodoxe’ stappen, een ‘schier eindeloos aantal uren’ en ‘vijftig officiële gesprekken’ (idem p. 267 en 273) – op 18 juni een zeer uitgewerkt conceptregeerakkoord aan de vijf onderhandelaars. Het was vervolgens aan formateur Biesheuvel om op basis hiervan de vijfpartijencoalitie tot stand brengen, en die kon op 6 juli 1971 beëdigd worden (Parlement & Politiek, 2004a, p. 6-7).

Het onderwerp ontwikkelingssamenwerking was tijdens de verkiezingen van april 1971 geen zaak waarover inhoudelijk grote meningsverschillen waren ontstaan. In feite wedijverden de drie partijen van het oppositionele schaduwkabinet met het confessionele deel van de regering De Jong voornamelijk over de hoogte van de ontwikkelingshulp: PvdA c.s. zetten in op een toename tot 1,5 procent van het nationaal inkomen (NNIfk), te bereiken in 1975, en het urgentieprogramma van de confessionelen koos voor een verhoging van het *bedrag* van de hulp: dit ‘diende verdubbeld te worden tot ongeveer f. 1.750 mln. in 1975’ – wat in elk geval vooruitstrevender klonk dan het slechts 50 procent hogere hulppercentage van de progressieven.⁶

In termen van het in 1975 verwachte NNIfk, kwam dit laatste bedrag echter slechts neer op ruim 1,2 procent. Maar ook dit was geen bedrag dat in de coalitie-onderhandelingen intact kon blijven: DS’70 wenste aanvankelijk zelfs helemaal géén verhoging, en ook de VVD wilde in de eerste twee jaren algemeen bezuinigen op de overheidsuitgaven en pas in de tweede helft meewerken aan het oplossen van knelpunten (waaronder ook ontwikkelingshulp). Dat was Biesheuvel echter te gortig (Maas 1986, p. 43).

Het eerste compromis, dat Maas aan Udinks inbreng toeschrijft, ging eveneens uit van absolute hulpverhogingen in guldens, maar die zouden in 1972 en ’73 beperkt blijven en mochten in de volgende twee jaren niet verder oplopen dan tot f. 1.525 mln. in 1975, overeenkomend met 1,07 procent van het NNIfk (idem p. 44). Bij het volgende, kennelijk definitieve, compromis werd alleen nog wat gemorrelt aan de bedragen van de eerste twee jaren; maar het totaal van de toename in vier jaar bleef wel gelijk, zoals ook het in 1975 te bereiken bedrag niet meer gewijzigd werd. Het meest opmerkelijke was echter – hoewel niemand het scheen op te vallen! –, dat geen van de uiteindelijk vastgelegde hulpbedragen nog werd gebaseerd op een percentage van het NNIfk – alsof de nieuwe regering de in 1967 door Udink afgedwongen procentuele omvangsdoelstelling van de regering-De Jong voor 1971 inmiddels verlaten had!⁷

Terwijl de hoogte van de ontwikkelingshulp dus wel een probleem vormde in de informatiefase voor Biesheuvels kabinet, was tijdens diens formatie daarna de continuering van de ministerspost z.p. voor dit beleidsonderdeel ook deze keer weer niet controversieel. Ondanks de begin 1971 gerapporteerde bezwaren van de Commissie-Van Veen tegen de z.p.-constructie, kwam het politiek opnieuw goed uit om deze post te handhaven – vooral nadat de ARP een extra ministerschap had geëist als compensatie voor Biesheuvels ‘neutralisering’ als minister-president. Omdat de

van de Tweede Kamer om zelf te bepalen wie met de formatie-opdracht moest worden belast: nadat Den Uyl er niet voldoende stemmen voor kreeg, en de coalitie in wording niet met een eigen kandidaat wilde komen, werd koningin Juliana weer actief (Baalen, van, & Van Kessel, 2012, p. 26-27). Zij benoemde op 14 mei Steenkamp tot informateur.

⁶) Uitgaande van 1 % NNIfk (f. 970 mln.), wat de regering-De Jong pretendeerde bereikt te hebben in 1971. Of dit verschil tussen beide verkiezingsstandpunten ook het motief van de confessionele drie was, vermeldt mijn bron niet, die geen aanhalingstekens gebruikt in het hierboven geciteerde zinsdeel (Maas 1986, p. 42). Zoals hierna zal blijken, zou het werken met absolute toenamecijfers in guldens ook uitkomst bieden tijdens de coalitie-onderhandelingen na de verkiezingen.

⁷) Of dit inderdaad zo was, was de vraag die ik in 2005 telefonisch en per email aan de heer Udink voorlegde. Zijn antwoorden zal ik weergeven in paragraaf 5.3 waar de hulpverlening verder wordt onderzocht. Daar zal ik ook de verschillende cijfers bespreken die in de formatie van 1971 werden overeengekomen, en die vervolgens zijn overgenomen in de twee begrotingstotalen die Boertien voor 1972 en ’73 voorstelde.

enige andere partij die voor een z.p.-ministerschap in aanmerking kwam, DS'70, gezien haar scherpe kritiek op het ontwikkelingsbeleid, bezwaarlijk voor de OS-post kon worden uitgenodigd, betekende deze ARP-eis dus tevens dat deze post aan haar toeviel.⁸

De AR-kandidaat voor ontwikkelingssamenwerking, Dr Kees Boertien – (1927-2002), lid van de Tweede Kamer sedert 1965 en (gecombineerd daarmee) van het Europese Parlement vanaf 1967 –, was reeds eerder voor andere posten benaderd – zelfs een vol jaar vóór deze formatie al, toen Biesheuvel hem polste voor een toekomstig staatssecretariaat op Verkeer & Waterstaat. In 1971 werd Boertien echter, zeker in eigen kring, voldoende ministeriabel geacht en eerst gevraagd als minister van Justitie – gezien zijn juridische ervaring (Nederlands en Indisch Recht in Utrecht en een promotie in de rechtsgeleerdheid aan de VU in 1962) en zijn vorige beroep als bedrijfsjurist bij Philips (1960-'65) geen vreemd verzoek. Ondanks de druk die op hem werd uitgeoefend vond Boertien zichzelf voor Justitie echter niet de meest aangewezen persoon. Daarna werd hij onverwacht, want pas op de laatste dag van de formatie, uitgenodigd voor ontwikkelingssamenwerking (Maas 1986, p. 45-46).

Boertien verklaarde in een later interview 'geen uitgesproken deskundige op dit gebied' te zijn geweest, al had hij zich in de Tweede Kamer wel 'jarenlang met buitenlandse zaken' beziggehouden (Harn 1981c, p. 8). Gezien dit laatste had hij dus moeten weten dat de competentiestrijd tussen (onder andere) BuZa en EZ een hoogst urgente zaak was, en dat de constituerende vergadering van het nieuwe kabinet het moment was voor beslissingen daarover. Boertien had zich daar echter niet op voorbereid, zo blijkt uit zijn latere verklaring tegenover Maas (1986, p. 46). Geen sterk begin dus, al kwam dat misschien door het late tijdstip waarop hij benaderd werd. Hoe dan ook, de bevoegdheden van de OS-minister kwamen tijdens de (zeer lang durende) constituerende vergadering op 5 juli niet aan de orde. Daar zou Boertien echter later nog last van hebben toen hij, mede op aandrang van enkele Kamerleden, ging proberen om via de ministerraad een beter positie te verkrijgen in de competentieverdeling ten behoeve van de derde Unctad-conferentie, die in april-mei 1972 gehouden zou worden in de Chileense hoofdstad Santiago. (Ik zal de twist hierover en de andere voorbereidingen van deze conferentie behandelen in paragraaf 5.2 hierna.)

In dit formatiestadium heeft Boertien overigens wel bevorderd dat de officiële naam van zijn functie met ingang van dit kabinet werd veranderd in: 'minister zonder portefeuille belast met de ontwikkelingssamenwerking'. De gelegenheid tot deze wijziging, die aansloot bij het reeds in de periode-Udink ontstane spraakgebruik, deed zich voor omdat de formatie-Biesheuvel tevens een besluit moest nemen over de naam van het nieuw gecreëerde ministerschap z.p. van het DS'70-lid De Brauw: die werd 'belast met wetenschapsbeleid en wetenschappelijk onderwijs'⁹ (Maas 1986, p.46, en Engels 1987, p.106).

Politieke crisis in 1972 en haar consequenties

De nieuwe regering leek voorspoedig van start te zijn gegaan. En toch liep al na één jaar, medio 1972, als een donderslag bij heldere hemel, het kabinet-Biesheuvel vast op de begrotingsopgaven voor 1973. Het hoe en waarom van de politieke crisis die daarmee ontstond, en de wijze waarop

⁸) Het ARP-argument voor de extra-post – dat de premier onpartijdig moest kunnen functioneren en daardoor minder voor het partijbelang zou kunnen opkomen – vond Maas wel 'een vondst' (1986, p.45). Dat de andere coalitiegenoten dit goed vonden had uiteraard ook te maken met de toenmalige zetelverdeling in de Tweede Kamer: ook DS'70 moest omwille van de partijverhoudingen genoeg nemen met een z.p.-post bij één van de twee ministers die haar werden toebedeeld. Als de schaarse woorden die zowel Maas als Engels wijden aan wat tijdens deze formatie werd gedaan met het rapport van de Commissie-Van Veen een maatstaf zijn (Maas 1982, p. 274; 1986, p. 41; en Engels 1987, p. 107-109), dan zijn ook de andere aanbevelingen van deze commissie zonder veel plichtplegingen van tafel geveegd.

⁹) Bij beide posten werd 'belast met' in de praktijk overigens al vaak verkort tot 'voor'.

die werd opgelost, zouden de beleidsmogelijkheden tijdens het tweede deel van het restantkabinet in hoge mate meebepalen.

Allereerst de abruptheid van de crisis. Biesheuvel had toch een ministersploeg om zich heen verzameld van ‘sterke mannen’, zoals alom gedacht werd, mensen met ‘veel parlementaire ervaring, kennis van zaken en politiek gewicht’, aldus ook Maas (1982, p. 275)? Alle toegetreden partijen hadden hun voormannen afgevaardigd als minister: naast de minister-president, op BuZa Schmelzer, Udink op Volkshuisvesting & Ruimtelijke Ordening (V&RO), Geertsema op Binnenlandse Zaken (BiZa), en Drees jr. op Verkeer & Waterstaat (V&W). En net als Udink namen ook nog drie anderen van het kabinet-De Jong deel: Lardinois, die Landbouw & Visserij (L&V) behield; Nelissen, die Financiën ging doen; en ex-staatssecretaris Van Veen, die overstapte naar Onderwijs & Wetenschappen (O&W).

Kwaliteit genoeg, maar ook voldoende gelijkgerichtheid en cohesie in andere opzichten? Dat is wat Maas zich afvraagt, die zich in bijna veertig bladzijden verdiept in de ontsporing en voortzetting van deze regering (1982, p. 282-318).¹⁰ Politieke zwaargewichten brengen ook hun ego mee, en vaak ook de ambities van hun achterban (idem p. 275). Maar het gezelschap herbergde ook politieke tegenpolen, waaronder Van Agt, Boersma en Engels (respectievelijk Justitie, SoZa en CRM), die al tijdens het constituerende beraad verklaarden dat ‘regeren met VVD en DS’70 niet hun eerste voorkeur had’ (idem p. 278).

De beslissende zwakte van de coalitie zat echter in de geringe politieke ervaring en bepaalde persoonlijkheidskenmerken van de twee DS’70-ministers, die niet het vermogen leken te bezitten compromissen te bedenken, of die van anderen te aanvaarden – al moet wel worden opgemerkt dat beide heren typische ‘spending departments’ hadden toebedeeld gekregen, die het hardste moesten bloeden in de door hen zelf bepleite forse bezuinigingen van de overheidsuitgaven; Nelissen had de leiding in de onderhandelingen en die bejegende DS’70 daarbij zodanig onevenwichtig, dat Maas achteraf noteert dat de twee in het nauw gedreven ministers niet helemaal ongelijk hadden met hun kritiek (idem p. 282, 292 en 297-298).

Hoewel het uiteindelijk de twee dissidenten waren, die in de vroege ochtend van maandag 17 juli 1972 eigener beweging opstapten, wijst Maas toch ook op Biesheuvels zwakke leiding, en op diens grote lichtgeraaktheid en dadendrang op verkeerde momenten, die de crisis meer op de spits dreven dan nodig was: met onder andere een groeiende neiging bij de andere partijen om DS’70 ‘een lesje te leren’, of te kiezen voor een breuk die aan de vertrekkers kon worden toegeschreven. Het waren impulsen die de premier niet kon, of wilde, onderdrukken (idem p. 293 en 297-298). Of, zoals oud-premier De Jong, een beetje vilein en zijn gram halend over streken die Biesheuvel hem in de vorige periode leverde, zijn opvolger typeerde als ‘een ongelooflijke goede tweede man, maar een slechte eerste’ (aangehaald in Scholten 2012, p. 735).¹¹ En als de crisis niet mede Biesheuvels schuld was geweest, dan was het wel door zijn toedoen dat er geen echte schikking gevonden kon worden. Daardoor zou ook het tweede deel van zijn premierschap uiteindelijk een aflopende zaak worden – al was dat niet te voorzien geweest.¹²

¹⁰⁾ Udink wijdt ook een heel hoofdstuk van zijn memoires aan de feiten en achtergronden van deze crisis – ‘de dans in het Catshuis’ –, maar dan vooral met oog voor zijn eigen rol in de reparatiepogingen en de afloop daarvan (1986a, p.189-224).

¹¹⁾ Of zoals een recensent van Scholtens biografie van Biesheuvel, die, mede gesteund door elementen uit Scholtens epiloog, het uit de hand lopen van de crisis van het kabinet-Biesheuvel ook toeschreef aan de ‘innerlijk onzekere’ Biesheuvel, die wel ‘het politieke metier beheerste, maar niet zichzelf’ (Jansen van Galen 2012).

¹²⁾ In feite werd de aard van de crisis pas na twee weken definitief duidelijk: Biesheuvel moest in juli 1972 zelfs twee keer naar de koningin, want die aanvaardde zijn eerste verzoek (ontslag van alleen de DS’70-ministers) in eerste instantie niet. Na verschillende consultaties kreeg hij echter alsnog zijn zin, inclusief een nieuwe formatie-opdracht aan hem. De daarbij opgehouden mogelijkheid tot lijmen van de gestrande coalitie begon op 28 juli 1972, maar mislukte binnen een week alsnog. Enkele ministers en de minister-president hadden vervolgens willen doorgaan als minderheidsregering, die pas na een conflict met de Kamer zou aftreden. Maar de meerderheid verkoos een

De door de meerderheid verkozen nieuwe verkiezingen werden op 29 november 1972 gehouden. En die liepen voor twee van de vier overgebleven partijen van de coalitie dusdanig desastreus af (details volgen in paragraaf 5.3), dat een prolongatie van de samenwerking niet de meest plausibele uitweg was. De uitslag gaf aanleiding tot vele consultaties en steeds grotere spanningen, en zelfs een tijdlang een politieke impasse waaruit geen weg meer voor het grijpen leek. Uiteindelijk kwam die er wel, al was niet iedereen daar even gelukkig mee. Het bracht met zich mee dat Biesheuvel zijn premierschap nog met bijna vijf en een halve maand mocht verlengen voordat hij op 11 mei 1973 plaatsmaakte voor Den Uyl.

Het zou voor de hand hebben gelegen als het eerste deel van de regering-Biesheuvel fundamenteel verschild zou hebben van het tweede deel, dat in augustus 1972 zijn doorstart maakte. Het verschil werd echter minder groot mede omdat de VVD de plaats van DS'70 innam als fel opponent op het punt van de staatsfinanciën. De spanningen tussen liberalen en confessionelen namen daardoor wel toe – maar die waren ook tussen verschillend georiënteerde christenen onderling al niet gering. Desondanks werd de daadkracht van het verder regerende vierpartijenbestand er niet wezenlijk door belemmerd. De begroting voor 1973 kreeg men in elk geval netjes rond, terwijl kort voor de verkiezingen in november 1972 het actieve kiesrecht werd verlaagd tot 18 jaar (Maas 1986, p. 49). En op het terrein van de ontwikkelingssamenwerking bereikte Boertien in diezelfde maand een doorbraak in de relaties met de particuliere organisaties die deelnamen in het Medefinancieringsprogramma (meer daarover volgt in paragraaf 5.3). Biesheuvel bleef zijn kabinet dan ook tot het einde toe betitelen als een ‘volwaardig minderheidskabinet’ (Parlement & Politiek 2004b, p. 2).¹³

Boertiens positie in de kabinetten-Biesheuvel-1 en 2

Door het ontbreken van afspraken omtrent zijn bevoegdheden als minister z.p. verkeerde Boertien van meet af aan in een lastige positie: nog weinig thuis in de problematiek van de ontwikkelingslanden en de praktijk van de ontwikkelingssamenwerking, en zonder praktische ervaring als bewindsman – achterstanden die ook Udinks optreden in het begin kenmerkten –, miste de AR-minister bovendien de ambitie en de persoonlijkheid die zijn voorganger al snel in het centrum van het kabinet-De Jong hadden gebracht. Boertien had die drijfveren ten enenmale niet. Hij wist wel hoe om te gaan met het parlement, maar in de ministerraad bemoeide hij zich weinig met andermans zaken en met die van het kabinet als geheel. Daar bleef hij een minister in de marge, een zich bijna als een junior-minister gedragende eenling, die zich niet mengde in de zaken van de ‘grote mannen’ – en dus ook buiten de crisisverwikkelingen in 1972 probeerde te blijven, alsof ontwikkelingssamenwerking daar geheel los van stond! De op een hand te tellen gelegenheden – althans in de in het derde ING-boek opgenomen ministerraadsvergaderingen – dat hij er wel aandacht voor vroeg, zal ik in volgende paragrafen nader bespreken. En bij potentiële meningsverschillen met collega-ministers over belangen van ontwikkelingslanden zocht hij, misschien voorzichtig geworden door eerdere weerstand, vaak bij voorbaat naar compromissen op

démissionnaire status en vervroegde verkiezingen (voor een deel, zo stelt Udink, omdat er enkele christendemocraten waren die niet alleen van DS'70, maar ook van de VVD afstand wilden nemen). Biesheuvel-2, waarin ook Boertien aanbleef als OS-minister, ging dus als ‘feitelijk démissionnaire’ minderheidskabinet van start op 9 augustus 1972 (Udink 1986a, p. 212-221; en Parlement & Politiek 2004a, p. 7).

¹³) In Biesheuvel-2 nam Udink Verkeer & Waterstaat onder zijn hoede als tweede ministerie, terwijl het wetenschapsbeleid en het wetenschappelijk onderwijs (weer) aan O&W werden toevertrouwd (Van Veen). Voorts vertrok Lardinois per 1 januari 1973 naar de Europese Commissie waar hij Mansholt opvolgde als Landbouwcommissaris. Van Lardinois' voorgaande taken ging Boersma (SoZa) er voor enkele maanden Landbouw & Visserij bij doen, terwijl Geertsema (Binnenlandse Zaken) Suriname & de Nederlandse Antillen erbij nam.

basis van inhoudelijke argumenten; en als die geen succes opleverden accepteerde hij concessies zonder tot het uiterste te gaan.

Boertien was geen man die met deuren sloeg, of bij conflicten de publiciteit zocht. Ruzies aangaan of met stemverheffing voor zijn standpunten opkomen, deed hij niet – bijna alsof hij ze ook niet had. Nette en plezierige verhoudingen gingen hem blijkbaar boven alles, ook als hij daarvoor de indruk wakte dat er over hem gelopen kon worden. Zo zag zijn partijgenoot Boersma (So-Za), desgevraagd reagerend, Boertien wel eens met een ‘witheet’gezicht weglopen uit de minister-raad, zonder dat er iets merkbars op volgde.¹⁴ Maas constateert dan ook achteraf, dat Boertien, ‘als minister niet een echt sterke indruk maakte’ – al gelooft hij wel dat deze ‘veel goodwill’ wist te kweken ‘door zijn bescheiden en open optreden, dat enigszins contrasteerde met de gedragswijze van zijn illustere voorganger’ (Maas 1986, p. 48).

Dit contrast was een verlies voor ontwikkelingssamenwerking, maar dat Boertiens optreden dit karakter wel had kan ik uit persoonlijke herinnering bevestigen. Boertien was een innemend en zeer toegankelijk minister.¹⁵ DGIS J. Meijer typeert hem zelfs als een ‘in-goed mens’, maar dat werd meteen al minder complimenteuzer door de constatering die Meijer erop liet volgen: ‘maar geen groot bewindsman.’ En nòg dodelijker: ‘daar had je geen last van en hij ook niet van ons’ (Brandsma & Klein 1996, p. 31). Dat laatste was natuurlijk zoals Meijer het zelf ervoer; Boertien zal dit wellicht niet beaamd hebben, maar ging blijkbaar wel wat gebukt onder zijn eigen waarne-ming, dat hij niet tegen zijn ambtenaren op kon.¹⁶

Toch kan niet gesuggereerd worden dat Boertien tè bescheiden voor de ontwikkelingszaak opkwam: in tegendeel, in enkele in de volgende paragrafen te behandelen casussen valt de hardnekkigheid van zijn tegenactie of verzet niet te ontkennen. Zijn collega-ministers en/of de minister-president lastigvallen als het om principiële meningsverschillen ging, deed hij heus wel, zij het dan uitsluitend binnenskamers. Verweten kan hem hooguit worden, dat hij wellicht wel snel tot schikken bereid was, en langdurige wrijvingen waar mogelijk probeerde de vermijden. In één kwestie, waar hij zich verzekerd kon weten van een meerderheid in de Tweede Kamer die hem zou steunen, weigerde hij dit openlijk uit te spelen. In dezelfde zaak liet hij zich ook nog in een verliezende positie manoeuvreren door zijn tegenstrever, minister Langman van EZ, die het niet alleen harder speelde, maar hem ook in sluwheid overtrof (zie paragraaf 5.2).

Het is dan ook wel waar dat het ontwikkelingsbeleid onder Boertien enigszins een ‘ondergeschoven kindje’ was geworden, zoals zijn opvolger Pronk later constateerde (Brandsma & Klein 1996, p. 59). Dat moet ook Udink, zo uit heel ander hout gesneden, wel hebben betreurd. Misschien zag die dit zelfs al aankomen toen hij, samen met Luns, die BuZa ging verlaten, ‘de nieuwe minister wegwijst [maakte] in, onder meer, de ambtelijke verhoudingen’, zo ontleent Maas in 1985 aan Boertien zelf (1986, p.176, noot 82).

Tegenvallend is ook hoe premier Biesheuvel zich opstelde in zaken die voor Boertiens beleid van belang waren. Sommige fractieleden van de ARP, en met name de jongere kiezers die in 1971

¹⁴) Dit waren Boersma’s woorden in een telefoongesprek dat ik op 15 augustus 2005 met hem had. Hij kon er echter geen datum bij noemen, terwijl een dergelijke niet effectieve wegloopactie ook niet is op te merken in een van de (deel)notulen die in het ING-boek is opgenomen..

¹⁵) Ik heb hem alleen tijdens zijn ministerschap een paar keer gesproken, met name tijdens zijn deelname aan Unctad-3 in Santiago, Chili. Even openhartig gedroeg Boertien zich daar ook tegenover de vele in Chili aanwezige Nederlandse journalisten en vertegenwoordigers van ontwikkelingsorganisaties en actiegroepen (hun aanwezigheid in de marge van de conferentie licht ik toe in paragraaf 5.2).

¹⁶) Of woorden van gelijke strekking, die mij via een derde ter oren kwamen. Het betrof het telefoongesprek op 30 oktober 2015 met de heer J.Bos, ex-directeur van het ICCO, dat ik aanhaalde in het vorige hoofdstuk (voetnoot 180, p. 268). Naast het daar gemelde, verhaalde Bos ook van een informele ontmoeting tussen minister Boertien en een vertegenwoordiging van de MFO’s, waarbij ook de toenmalige voorzitter van Cebemo, ex-premier Piet de Jong, aanwezig was. Toen Boertien zich daar beklagde over de geringe medewerking die hij van zijn ambtenaren kreeg, had De Jong hem vaderlijk terechtgewezen en geadviseerd hoe hij dit kon veranderen.

op Biesheuvel hadden gestemd, zullen meer van hem verwacht hebben dan uiteindelijk werd ingelost. Nog maar kort lid van de Tweede Kamer (sinds 1956), wierp Biesheuvel zich in 1960 op als een van de vroege pleitvoerders voor 1 procent ontwikkelingshulp, dit naar aanleiding van een reis naar India die grote indruk op hem had gemaakt. Zijn pleidooi kwam hem in 1962 wel op kritiek te staan van partijvoorman en minister van Financiën, Jelle Zijlstra, maar diens bezwaren sprak hij met grote stelligheid tegen.¹⁷ Ten tijde van Biesheuvels premierschap was er echter wel wat verschoven in diens prioriteiten. Boertien kon in elk geval niet altijd op zijn politieke steun rekenen, zoals we nog zullen zien in deze en de komende paragrafen. Voor Aantjes, die Biesheuvel in maart 1973 afloste als fractievoorzitter van de ARP, was Biesheuvel uiteindelijk dan ook meer een soort opportunist dan een echte idealist gebleken (aangehaald door Jansen van Galen in zijn recensie van Biesheuvels biografie – 2012).

In de verstandhouding tussen Udink en Boertien speelden ook nog andere elementen mee. De eerste lijkt bijvoorbeeld zijn affiniteit met zijn voormalige taak niet zo snel te hebben afgelegd¹⁸: tot en met eind maart 1972 zie ik hem zeker zeven keer in vergaderingen van de ministerraad, als een soort tweede OS-minister, steun geven aan Boertien, en één keer bij diens afwezigheid voor hem in de bres springen (samen met Schmelzer).¹⁹

Ook Schmelzer, de eerste BuZa-minister na 19 jaar Luns, hielp Boertien regelmatig (voor zover dat althans uit dit ING-boek is op te maken). Maar dat deed hij kennelijk minder, of zelfs helemaal niet, in de strijd met EZ – een kwestie waarbij overigens ook Biesheuvel niet op veel steun aan Boertien kon worden betrap. Wat Schmelzer betreft speelde ongetwijfeld een rol dat hij zelf met EZ ‘pas na zeer moeizame onderhandelingen een werkafpraak over de coördinatie van het Europese beleid’ had kunnen maken. Aan Boertiens competentiekwesties tilde de BuZa-minister dan ook ‘niet zo zwaar’, zo tekende Engels uit Schmelzers mond op (Engels 1987, p. 111-112). Dit bracht Boertien echter wel in veel grotere problemen dan mogelijk het geval zou zijn ge-

¹⁷) Biesheuvels biograaf, Wilfred Scholten, wijdt enige pagina's aan Biesheuvels verwerking van wat hij in India had gezien en aan de ontvangst van zijn redevoering: *'Wereld in wording en nood'*, gehouden tijdens het AR-Convent in Amsterdam en later in druk verspreid. In 1963 zou dit een van de ARP-speerpunten worden in de verkiezingen (Scholten 2012, p. 68-71).

¹⁸) Tegenover Engels stelde Udink achteraf zelfs 'het liefst zelf minister van ontwikkelingshulp te zijn gebleven'; zijn partij zou echter geëist hebben dat de eigen lijstaanvoerder en fractievoorzitter niet met minder dan een 'volle' ministerspost genoeg mocht nemen (Engels 1987, p.107). Maas suggereert echter dat Udinks eigen 'ambitie' ook een rol speelde; die ging namelijk 'uit naar een zwaardere post, meer in overeenstemming met zijn inmiddels verworven politiek gewicht' (1986, p. 44-45). BuZa, dat hem dan waarschijnlijk het meest aansprak, was één van de posten die hij claimde – maar dat kon hij niet krijgen, omdat Schmelzer dit ministerie in 1970 al voor zichzelf had gereserveerd (Schmelzer, 2004, p.108-109).

¹⁹) Het gebeurde misschien zelfs vaker, maar ik kan het alleen constateren in de ministerraadverslagen, of gedeelten daarvan, die in Dierikx et al., red. 2005a, zijn opgenomen, of, in één geval, die ik rechtstreeks van de ING-redactie heb mogen ontvangen (waarvoor mijn dank). Dit waren de MR-vergaderingen van 28 en 30 juli, 27 augustus, en 22 oktober 1971 (in de laatste trad Udink voor Boertien op, net als Schmelzer – Dierikx et al., red., 2005a, p. 595, noot 7 en 8), en 4 en 25 februari en 30 maart 1972 (deze laatste waren de notulen die ontbreken in dit derde ING-boek). (Op de meeste van deze MR-vergaderingen zal ik verderop in deze paragraaf terugkomen.)

Daarnaast waren er in de maanden maart en juli 1972 echter twee MR-vergaderingen waarin Udinks optreden tegenover Boertien juist heel anders was, of geheel ontbrak – wat in het ene geval nog opmerkelijker was dan in het andere. In de MR-vergadering van 6 maart 1972 – waarin de op 25 februari begonnen bespreking van de bevoegdheidsverdeling ten behoeve van Unctad-3 werd voortgezet –, probeerde Udink, een neutrale positie in te nemen tussen Boertien en Langman – wat gezien zijn stellingname in de voorgaande bespreking nogal tegenviel (zie meer hierover verderop in paragraaf 5.2).

Daarentegen was in de MR-vergadering van 7 juli 1972 (waarin ik overigens net als in de overige MR-notulen na maart 1972 geen opvallende pro-OS standpunten van Udink meer heb aangetroffen; net zo min overigens als in redactionele voetnoten bij andere stukken na deze datum) juist het geheel ontbreken van enige opvatting van Udink het meest opmerkelijke. In deze vergadering stelde Boertien namelijk de initiële kabinetsafspraken over de hoogte van de ontwikkelingshulp nog eens aan de orde, en dat waren afspraken waarin juist Udink een nadrukkelijke rol had gespeeld (ik zal daarom in paragraaf 5.3 nader stilstaan bij de eerste en latere discussies over dit onderwerp).

weest als hij en Schmelzer gezamenlijk hadden opgetrokken tegen EZ-minister Langman (en de met de laatste bevriende Biesheuvel): omdat Langman op Europees terrein belangrijke veren had moeten laten aan Schmelzer, *moest* hij wel extra hardnekkig zijn tegenover Boertien – verder verlies aan BuZa had zijn gezag op EZ waarschijnlijk fataal geschaad (en dat beseft Schmelzer vermoedelijk eerder en beter dan Boertien).

Binnen BuZa echter was tussen Schmelzer en Boertien alles koek en ei. Ook politiek-inhoudelijk waren zij het geheel eens over het geïntegreerde buitenlandse beleid dat van Luns en Udink werd overgenomen.

Met andere ministers lijkt Boertiens persoonlijke verstandhouding ook wel goed te zijn geweest. Bij Langman (EZ) en Nelissen (Financiën) kon de OS-minister echter niet voorkomen dat er beleidsinhoudelijke botsingen ontstonden, noch bewerkstelligen dat die snel werden opgelost. In beide gevallen betrof het confrontaties die extra lastig werden omdat het ook belangen van ambtenaren van deze ministeries raakte (zeker bij het ook politiek zwaar beladen conflict over de bevoegdheden ten aanzien van Unctad, zoals we verderop zullen zien). Bij Nelissen gingen de wrijvingen ook wel eens gepaard met politiek-inhoudelijke verschillen van inzicht. Maar bij Langman waren die buiten het institutionele geschil over Unctad van minder betekenis, waarschijnlijk omdat Langman menige beleidsopvatting huldigde die voor Boertien niet moeilijk te verteren was. Udink typeerde Langman dan ook als een ‘roze liberaal’, zelfs als de ‘vierde AR-minister’ in het kabinet Biesheuvel.²⁰

Wat betreft Udinks oordeel over Boertien zat de oud-OS-minister er echter in één opzicht volledig naast. Misschien had Boertien aanvankelijk wel wat moeite met het oppakken van Udinks VN-draad, en was hij wellicht ooit wel ‘een man die ontwikkelingshulp vertaalde als een soort christenplicht, om goede daden te doen voor arme mensen’, en ‘geen econoom’ met ‘affiniteit (...) [voor] het essentiële vraagstuk van de vervlechtingen van de economieën en de financiële en sociale structuur van de arme en de rijke landen’ (Udink 1986b, p.101-102). En misschien was ook wel Boertiens bescheidenheid, bewust als hij zich was van zijn in het begin nog gebrekkige expertise op dit beleidsterrein, de oorzaak dat hij zijn eerste publieke redevoering in Nederland pas hield in september 1972, toen hij al ‘feitelijk demissionair’ was (dit was althans de eerste speech die in IS werd gepubliceerd, afgezien van de eerdere die hij op 18 mei 1972 uitsprak tijdens Unctad-3 in Santiago, naast kleinere optredens bij andere officiële gelegenheden elders). Maar noch deze twee voordrachten, noch de derde die hij in oktober 1972 hield, bevestigden Udinks karakterisering van Boertien als een ‘goede-daden-man’ met weinig oog voor de internationale dimensie van het ontwikkelingsvraagstuk – in tegendeel: deze redevoeringen gingen alle drie uitsluitend of voornamelijk over de structurele ontwikkelingssamenwerking (respectievelijk de Unctad, de EEG, en de internationale handel).²¹ Voorts verklaarde Boertien ook zelf, zij het weliswaar pas in een later interview, dat hij al in zijn periode als Kamerlid was ‘gaan inzien, dat het geven van hulp volstrekt onvoldoende is om de ongelijke verhoudingen te doorbreken’ (Harn 1981c, p. 8).

²⁰) Udink verwijst hierbij echter alleen naar het feit dat Langman het nogal eens was met de ARP-minister van Sociale Zaken, Boersma (ook bij anderen destijds bekend als de meest linkse minister in het kabinet-Biesheuvel), en naar de vrees van met name Drees, ‘dat Langman zich door de linkervleugel van de Christelijke partijen op sleeptouw liet nemen’ (Udink 1986a, p.197). Udinks oordeel over Langman verdient echter een korreltje zout: zijn latere waarnemingen stonden stellig niet los van de meningsverschillen die hij tijdens de kabinetsbesprekingen met de EZ-minister had; bovendien werden zij mede gekleurd door Udinks ook achteraf nog grote behoefte aan zelfprofilering.

²¹) Een andere vraag is of Boertiens standpunten in deze drie redevoeringen duidelijk genoeg en tevens goed verdedigbaar waren. Daar zou inderdaad wel wat over te zeggen zijn, maar dat doe ik hier nog niet.

Boertiens ontwikkelingsvisie en de beleidsdoelstellingen van het kabinet

Goed, in dit hoofdstuk zullen we zien of en hoe dit besef doorwerkte in het beleid dat Boertien voerde. Dit beleid hing uiteraard mede af van de speelruimte die het kabinet en met name zijn collega's van de meest relevante vak-ministeries Boerien gunden. Dit zal in de komende twee paragrafen duidelijk worden. Ter voorbereiding hiervan zal ik in deze sectie echter nagaan van welke ontwikkelingsvisie Boertien en de regering-Biesheuvel uitgingen in deze periode, expliciet of impliciet, en wat hun voornaamste beleidsdoelstellingen waren op het bredere terrein van de buitenlandse politiek.

Als voornaamste – in de zin van politiek het meest relevant – vindplaats van zo'n visie geldt de regeringsverklaring die minister-president Biesheuvel op 3 augustus 1971 aflegde in de Tweede Kamer. En voor de meer specifieke buitenlandse doelstellingen van dit kabinet lijken mij de twee Memories van Toelichting (MvT's) van de ministers Schmelzer en Boertien voor achtereenvolgens 1972 en '73 de meest aangewezen bronnen. Uiteraard kunnen er in de loop van de iets meer dan 22 maanden dat de kabinetten-Biesheuvel-1 en 2 in functie bleven, verbijzonderingen of variaties op de in deze stukken beleden uitgangspunten en doelstellingen zijn geformuleerd, die niet mogen worden genegeerd. Maar dat zullen we nader onderzoeken in de beleidsinhoudelijke paragrafen 5.2 en 5.3, zodat ik het in deze sectie in eerste instantie laat bij de genoemde drie bronnen.

Wat Biesheuvel in de regeringsverklaring over het buitenlands beleid in het algemeen en de ontwikkelingsproblematiek in het bijzonder zei was echter nogal marginaal, terwijl de ruimte die hij wijdde aan de ontwikkelingssamenwerking zelfs minimaal mag worden genoemd.²² Hoewel de eerste alinea over het buitenlands beleid opende met de zin, wellicht ter compensatie van de late plaats: dat 'in het geheel van het toekomstig regeringsbeleid de zorg voor de internationale betrekkingen een belangrijke plaats zal blijven innemen. Met meteen daarna ook de gelijkstelling, dat het daarbij 'niet alleen gaat om de behartiging van de belangen van Nederland en Nederlanders,' maar ook om 'een bijdrage van onze kant aan de totstandkoming van een rechtvaardiger en veiliger we-reldbestel.' Deze gelijkwaardigheid van doelstellingen werd echter meteen daarna weer wat aange-tast door de volgorde waarop 'onze inzet daarbij in het bijzonder gericht zal zijn', namelijk 'op de Europese eenwording, het veiligheidsbeleid, de Oost-West-verhouding, de Verenigde Naties en de ontwikkelingssamenwerking.' En ook 'de internationale aspecten van de veranderingen van ons economisch-technologisch en biologisch milieu' vroegen om 'aandacht en activiteit', maar kennelijk wel met een iets lagere prioriteit (MinAZ 1971, p. 146).

De hier blijkende volgorde van aandacht werd vervolgens bevestigd in een paginalang betoog over het belang van de Europese eenwording, waarin 'de toetreding van Engeland, Denemarken, Ierland en Noorwegen (...) een beslissende stap zal zijn', en van 'een krachtig Noord-Atlantisch bondgenootschap' dat 'nog steeds een onmisbare functie vervult voor het behoud van vrede en veiligheid in de wereld' (idem). Hoewel op beide deelterreinen ook bredere internationale aspecten werden gespecificeerd – zoals 'een wezenlijke bijdrage van Europa aan vrede, welvaart en welzijn in de wereld' en 'zorgvuldigheid (...) ten aanzien van de belangen van derde landen' door 'een zo open en constructief mogelijk financieel-economisch en handelsbeleid jegens die landen', met daarnaast ook een voortgaande gerichtheid 'op de met elkaar samenhangende concepties van

²²) Van de 9 à 10 bladzijden die de regeringsverklaring telt in de Handelingen van de Tweede Kamer (MinAZ 1971) begint het onderwerp buitenland (inclusief defensie) pas na ruim 8 pagina's en de ontwikkelingssamenwerking pas op de voorlaatste halve pagina (respectievelijk p. 146 en 147); en ik zie hierbij niet over het hoofd dat de MP intussen op p. 140 wel al de 'kloof tussen arme en rijke landen' heeft genoemd, die 'eerder breder dan smaller wordt', en op p. 144 betoogt dat 'de vraagstukken van de zorg voor een gezond biologisch milieu intensiever internationaal overleg vereisen (voor dit laatste beleid stelde dit kabinet dan ook een nieuw ministerie in, waarbij 'milieuhygiëne' werd ondergebracht bij 'volksgezondheid', waarmee minister Stuijt (KVP) werd belast). De internationale coördinatie van dit nieuwe beleidsonderdeel zou echter bij BuZa berusten, zo voegde de premier op dezelfde pagina toe.

militaire inspanning en politieke ontspanning,' met 'gemeenschappelijke wapenbeheersing en wapenvermindering, crisisbeheersing en crisisvoorkoming' –, bleef de Nederlandse regering tegelijkertijd 'de Verenigde Naties, alle gebleken tekortkomingen van de volkerenorganisatie ten spijt, zien als het meest gereede instrument voor politieke en economische samenwerking over de hele wereld.' Ook de in te zetten middelen werden nader genoemd – waaronder het beschikbaar stellen van militaire eenheden voor VN-vredesoperaties, en eerbiediging van de rechten van de mens (idem, p. 146-147).

Als laatste sneed de MP in enkele alinea's de (rest van de) ontwikkelingssamenwerking aan. Die zou 'in de eerste plaats' bestaan uit het 'streven naar verwezenlijking van de verplichtingen die Nederland heeft aangegaan in het kader van de ontwikkelingsstrategie van de VN voor de periode 1971-1980.' En daar vielen ook 'verplichtingen' onder 'van structurele aard, zoals de handel met de ontwikkelingslanden, investeringen in die landen en de arbeidsverdeling tussen arme en rijke landen' (idem p. 147)

Na enkele passages over de omvang van de geldmiddelen in de komende regeerperiode – 'ruim vijf mld. gulden' tegenover 'ongeveer drie mld.' in 1968-1971,²³ met nog een 'mits' ten aanzien van de doelmatigheid van de besteding (die nog moest worden onderzocht) – volgde nog de aankondiging van een nieuw vierjarenprogramma voor 1972-'75. Drie van de vier overige alinea's van dit deel van de regeringsverklaring werden tot slot gewijd aan slechts één onderwerp: Suriname en de Nederlandse Antillen. De hulp daaraan zou worden voortgezet, maar Nederland zou zich ook 'positief opstellen' tegenover wensen tot verandering in de staatkundige verhouding met deze landen, en eventueel 'ook zelf initiatieven daartoe kunnen nemen' (idem).²⁴

Dit alles gaf wel een globale indicatie van de visie van het kabinet op de ontwikkelingsproblematiek, en van enkele urgente aandachtspunten in het buitenlands beleid. Maar een nadere aanduiding van het belang dat aan de ontwikkelingssamenwerking werd gehecht ontbrak in deze regeringsverklaring geheel en al. Vermelden de MvT's van BuZa daarover dan wel iets?

De MvT voor 1972 had het wel over de uitgangspunten van het buitenlands beleid. De ministers Schmelzer en Boertien gaven daarvan echter niet meer dan een, zoals zij zelf schreven, 'beknopte samenvatting' in aanvulling op wat reeds in de regeringsverklaring was gezegd. Die samenvatting ging als volgt. Gegeven het feit dat welzijn en welvaart meer en meer worden bepaald door gebeurtenissen en ontwikkelingen over nationale grenzen heen, stelden de ministers allereerst dat het 'uiteraard onverkort noodzakelijk blijft om de (...) onmiddellijk in het geding zijnde belangen van Nederland op zo slagvaardig mogelijke wijze te behartigen' (MinBuza 1971, p.6).

'Daarnaast', zo vervolgen de bewindslieden, is er ook de 'uitdaging die een structureel beleid op langere termijn vraagt: de groeiende onderlinge afhankelijkheid der volkeren.' En het antwoord dat zij daarop geven is: 'een zo krachtig mogelijke bijdrage tot de internationale solidariteit.' Die zou vorm krijgen 'in een rechtvaardig en veilig politiek wereldbestel, waarin alle mensen, ongeacht ras, nationaliteit, overtuiging en maatschappelijke positie zich optimaal kunnen ontplooien.' Na

²³) Nominaal leek dit een indrukwekkende stijging van bijna 75 procent, waarbij vermoedelijk de afzonderlijke jaarbedragen voor ontwikkelingssamenwerking die tijdens de informatie-Steenkamp waren afgesproken voor 1972-'75 bij elkaar werden opgeteld (= f. 5.050 mln., zoals blijkt uit het eindrapport Steenkamp – Tweede Kamer 1971, p. 27) en afgezet tegen de som van de begrotingsbedragen die in Udinks periode 1968-'71 waren uitgetrokken (= f. 2.894 mln., zie tabel 4.2. in hoofdstuk 4). Opvallend was echter dat er geen enkele verwijzing plaatsvond naar de omvangsdoelstelling van het kabinet-De Jong voor de ontwikkelingssamenwerking ter hoogte van 1 procent van het nationaal inkomen: werd die wel of niet verlaten? Dit en andere vraagtekens omtrent de begrotingsplannen van de regering-Biesheuvel komen in paragraaf 5.3 aan de orde.

²⁴) Waarna nog eens werd verzekerd, dat zulke wijzigingen niet van invloed zullen zijn op de 'te verstrekken financiële en personele hulp.' De nog niet genoemde vierde alinea bevatte alleen de aankondiging, dat 'vóór 1 januari 1972' voorstellen zouden worden uitgewerkt 'ter versterking van de coördinerende rol' van BuZa 'in vraagstukken van buitenlands economisch beleid' (MinAZ 1971, p.47).

enige twijfel over de 'uiteindelijke mogelijkheid dit bestel te verwezenlijken' benadrukt deze MvT echter, dat die twijfel 'ons niet ervan mag weerhouden (...) tezamen met anderen naar dit einddoel toe te werken' (idem).

Ontwikkelingslanden waren hierbij nog niet specifiek genoemd. Maar die kwamen, zij het terloops, wel voor in de daarna volgende opsomming van verschijnselen – met als meest directe referentie: 'scheefgegroeide verhoudingen tussen arme en rijke landen.' 'Dit alles', zo ging de MvT verder, 'onderstreept de noodzaak om in zo ruim mogelijk verband wegen en middelen te vinden tot vreedzame verandering van het internationale bestel.' Waarna Schmelzer en Boertien hun samenvatting afsloten met de verzekering, dat 'in deze algemene visie mede de overtuiging verankerd ligt (...), dat ontwikkelingssamenwerking een essentieel bestanddeel van het Nederlandse buitenlands beleid is', en dat zij in deze MvT hebben getracht, 'in navolging van hun voorgangers, daaraan opnieuw uitdrukking te geven' (idem). Nou, dat deden die voorgangers toch wel wat krachtiger

Ook is het jammer dat deze laatste overtuiging niet wat nadrukkelijker is verwoord in deze eerste MvT. Maar goed, niet te ontkennen is dat ontwikkelingssamenwerking zeker wel een belangrijk onderdeel was van het buitenlands beleid van de regering-Biesheuvel. Hoe belangrijk? Ja, dat bleef wat in het midden. Elke suggestie van verschillen in belang, die af en toe lijkt door te klinken in de volgorde waarin alinea's en onderwerpen in opsommingen worden gepresenteerd, is kennelijk bewust vermeden. Zoals ook het woord 'daarnaast' aan het begin van de zin die het benodigde 'structureel beleid op langere termijn' omschrijft (zie twee alinea's hierboven): dit suggereert nadrukkelijk een nevengeschiedtheid die bewust bedoeld is, en elke rangorde van belangrijkheid lijkt te willen uitsluiten.

Dit ontbreken van prioriteiten maakt deze samenvatting van de uitgangspunten nogal vlak en zeer voorzichtig. In werkelijkheid zullen er immers altijd prioriteiten zijn, alleen al door de veelheid van onderwerpen waarmee het buitenlands beleid zich moet bemoeien. Maar over hun prioriteiten hebben deze twee bewindslieden zich in deze samenvatting niet diepgaand willen uiten.

Op het eerste oog lijken deze uitgangspunten van het buitenlands beleid niet belangrijk af te wijken van wat het vorige kabinet bewoog op internationaal gebied – afgaand althans op de aan papier toevertrouwde woorden. Maar in werkelijkheid was er wel een afwijking, en geen kleintje ook: de al vermelde verminderde prioriteit voor ontwikkelingssamenwerking in de regeringsverklaring door het niet meer koppelen van de voorgenomen hulp aan de hoogte van het nationaal inkomen. Dat was geen omissie, maar een welbewust zwijgen over een politieke daad die het vorige kabinet met nadruk had gepresenteerd. Die koppeling werd in 1971 door het kabinet-Biesheuvel welbewust ingetrokken, maar zonder daarvoor openlijk uit te komen. Verzwijgen was zelfs geboden, zoals nog zal blijken. Hoe dit echter slaagde zonder dat er een haan naar kraaide zal ik in paragraaf 5.3 uit de doeken doen. Het was in elk geval een politiek hoogst opmerkelijke ommezwaai, ook omdat die werd voorbereid en uitgedokterd juist door de man die in 1967 het initiatief had genomen tot deze koppeling – al was die in hoge mate schijn gebleven toen het er in 1970 op aankwam.

In de tweede MvT van Schmelzer en Boertien (voor 1973), die dus uitkwam nadat het kabinet begonnen was aan zijn demissionaire tweede helft, werden de in de eerste MvT gestelde uitgangspunten niet meer herhaald. Wel werd ingegaan op de actuele veranderingen in de internationale betrekkingen, zoals op veiligheidsgebied de voorzichtige toenadering tussen de VS en de Sowjet-Unie, na het bezoek van president Nixon aan Moskou; dit leek te leiden 'tot een tot dusver ongekende mate van stabilisatie in hun betrekkingen' (MinBuza 1972, no. 2, p. 2). En de vergrote EEG, die per 1 januari 1973 een feit zou zijn (Noorwegen zou na een referendum in september 1972 niet meer meedoen), zou naast diverse mogelijkheden ook nieuwe verplichtingen scheppen tegenover

de buitenwereld. De plaats van de ontwikkelingssamenwerking in het totaal van het buitenlands beleid zou dan misschien niet veranderen, maar de eerder slechts impliciete rol van de EEG in de aanpak van het ontwikkelingsvraagstuk zou door haar vergroting wél veranderen. Voor de EEG zou nu 'een steeds belangrijker taak' zijn weggelegd, zo schreef de regering in een in juni 1972 aan Brussel voorgelegd Memorandum (idem, plus idem no. 3, p. 17-19, bijlage V met dit Memorandum dat aan deze MvT was toegevoegd).

Riep dit al vragen op (waarop ik in de volgende paragraaf zal terugkomen), Schmelzer en Boertien trokken in hun inleiding van deze tweede MvT ook al conclusies uit 'het beperkte resultaat' dat Unctad-3 eerder in dit jaar zou hebben opgeleverd: de daar door ontwikkelingslanden gehanteerde confrontatiestrategie tussen rijke en arme landen zou 'weinig uitzicht op concrete resultaten' bieden, zo meenden ook deze ministers. 'Op het gebied van de internationale ontwikkelingssamenwerking,' zo onderstreepten zij, 'dient de parallelliteit van belangen' tussen deze groepen van landen 'voorop te worden gesteld' (idem no. 2, p. 2).

Deze aanbeveling, die in de eerste plaats was gericht aan de groep van de ontwikkelingslanden, is te herkennen als een continuering van enkele ideeën en uitgangspunten die ook al door Udink werden ontwikkeld en bepleit in de vorige periode: de internationale blokkenconfrontatie die Unctad kenmerkte, vond Udink niet alleen onvruchtbaar, maar ook principieel onjuist en ongewenst (zie hoofdstuk 4, p. 340). Evenzo stelde Boertien in zijn eigen deel van de MvT voor 1973, in een van de alinea's over deze gedachte, dat 'de economische en politieke betekenis van het overgrote deel van de ontwikkelingslanden zo gering is, dat zij in feite geen vuist kunnen maken tegenover de rijke landen;' daardoor 'moet iedere confrontatie in het nadeel van de Derde Wereld uitvallen' (MinBuza 1972, no. 2, p. 25). Of dit inderdaad zo was, en of het alternatief: de door beide ministers bepleite harmoniebenadering, dan wél (en méér) uitzicht zou bieden op reële concessies dan (een al dan niet selectieve) confrontatie, was toch wel de vraag. We zullen zien of daarover in de volgende paragraaf, als we het over de internationale verhoudingen na Unctad-3 hebben, meer te zeggen is; en of Nederland inmiddels betere ideeën had voor zijn concrete rol in de verschillende gremia.

Wil Nederland echter relevant(er) zijn voor de toekomstige onderhandelingen tussen arm en rijk in de wereld, dan dient het zich ook bewust te zijn van het feit dat deze tegenstelling onverbrekelijk samenhangt met de binnenlandse politieke, economische en socio-culturele tegenstellingen in ontwikkelingslanden. Het besef dat er ook een binnenlandse dimensie zit aan het internationale ontwikkelingsvraagstuk, een aspect dat ook de medeverantwoordelijkheid van de rijke landen betreft, hebben we in beide voorgaande hoofdstukken gemist. En het ontbreekt ook in de hier besproken stukken van Biesheuvel en Schmelzer/Boertien.²⁵

Betekent dit dat deze en de andere ministers van dit kabinet eveneens geen enkel idee hadden van de, in veel landen ook nog toenemende, binnenlandse ongelijkheid bij hun concrete beleidspraktijken op de verschillende terreinen van hun primaire bevoegdheden? En daarmee dus ook geen rekening hielden? Dat is eveneens nog na te gaan in de twee komende paragrafen.

²⁵) Boertien citeert in zijn eerste MvT (voor 1972) wel een passage uit de VN-Ontwikkelingsstrategie over de noodzaak van een gelijkmatiger verdeling van inkomens en vermogens in ontwikkelingslanden en de eveneens grote betekenis van kwalitatieve verbeteringen en een aanzienlijke verkleining van allerlei regionale, sectorale en sociale verschillen in die landen (MinBuza 1971, p. 47). Maar nergens worden deze desiderata tot een expliciet en serieus te hanteren beleidsdoel van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking verheven. Hetzelfde commentaar dient ook geplaatst te worden bij de passages in de tweede MvT (voor 1973) die naar aanleiding van de opkomst van de VR China en een rapport van de Commissie-Tinbergen aandacht vragen voor de massale armoede, werk-loosheid en andere uitingen van machtsongelijkheid in de Derde Wereld. Verondersteld wordt daar dat deze structurele gegevenheden en problemen hun weg zullen vinden in de toekomstige herformulering van de VN Strategie (idem 1972, nr. 2, p. 26-27). Maar of daaruit ook conclusies te trekken zouden zijn in het Nederlandse beleid, blijft ook hier onvermeld.

5.2 Unctad-3 en Nederland, en andere internationale ontwikkelingen

Zoals aangekondigd in het begin van dit hoofdstuk zal deze eerste beleidsinhoudelijke paragraaf van dit hoofdstuk geheel worden gewijd aan de internationale context van het ontwikkelingsvraagstuk. De derde conferentie van de Unctad (gehouden van 13 april tot 21 mei 1972 in het Chileense Santiago), genoemd als een van de zes gebeurtenissen in deze periode die een blijvende betekenis zouden krijgen, zal in het navolgende centraal staan. Gezien de doorwerking zal ik daarbij ook iets van de maatschappelijke context in Nederland voor en na de conferentie belichten. Hoewel de Unctad-agenda zowat alles omvatte, zal ik daarvan in deze paragraaf alleen de belangrijkste internationale onderwerpen van de structurele ontwikkelingssamenwerking belichten; de ontwikkelingshulp, zowel het Nederlandse beleid terzake als de maatschappelijke discussie daarover in Nederland en enkele internationale impulsen die daarop invloed hadden, bespreek ik daarna in paragraaf 5.3.

Aan de vooravond van de derde Unctad-conferentie leefde bij velen in Nederland het gevoel dat een nieuwe mislukking van dit overleg tussen arme en rijke landen onaanvaardbaar was. Ook Boertiens eerste MvT onderstreepte het belang van deze conferentie (MinBuza 1971, p. 50). Anders dan bij de tweede Unctad werd echter al geruime tijd van tevoren aandacht gevraagd voor deze herhaalde poging om via de weg van redelijk overleg te komen tot een doorbraak in de internationale verhoudingen en een wijziging van de structuren die ontwikkeling belemmeren.

Boertien poogde al vanaf eind juli 1971 de verantwoordelijkheid voor Unctad in zijn portefeuille te krijgen. Ook in allerlei maatschappelijke geledingen, particuliere organisaties en actiegroepen, zowel speciaal op de Derde Wereld gerichte als algemenere, bereidde men zich er deze keer vroegtijdig en meer gedegen op voor. En de in 1970 door Udink opgerichte NCO verleende daaraan, zowel vóór als tijdens de conferentie, bijzondere diensten. Daarnaast waren er internationaal gebeurtenissen die Unctad-3 belangrijker maakten dan vooraf bevroed kon worden.

Internationale monetaire crisis en nieuwe actoren en onderwerpen

Chronologisch was er eerst de ineenstorting van het internationale geldstelsel. President Nixon verbrak op 15 augustus 1971 eenzijdig de vaste goudwaarde van de Amerikaanse dollar: de *'Nixon shock'*, geen overdreven term. Daarmee ontviel de basis aan het in 1944 in Bretton Woods (VS) gevestigde systeem, en dat maakte dat de wisselkoersen van bijna alle landen hun vaste onderlinge verhouding verloren (hun munten gingen 'zweven', zoals dat in het jargon heet). Als flankerende maatregelen werd bovendien op het grootste deel van de Amerikaanse importen een extra heffing van 10% gelegd, terwijl 10% van de hulp aan het buitenland werd geschrapt.

Zo presenteerde het machtigste land ter aarde de rekening van zijn economische problemen aan de andere landen – duidelijker konden de internationale centrum-periferie-verhouding niet worden geïllustreerd.²⁶ Vier maanden later werd de besluitvorming over de eerste noodmaatregelen niet meer dan graduëel verbreed door de 'Smithsonian Agreement' in Washington, waarbij de Groep van Tien (G10), aangevuld met Zwitserland, overging tot een algemene herwaardering van de voornaamste valuta's: tegenover de daling van onder andere de dollar (met 7,89 %), gingen de

²⁶⁾ De in hoofdstuk 3 en 4 al enige malen geciteerde Roelf Haan schreef later in 1973 een terugblikkend artikel waarin hij het Amerikaanse besluit typeerde als het gedrag van een kind dat een gezelschapspelletje verliest: na vanaf de tweede wereldoorlog als een strenge hoofdrolspeler de spelregels te hebben gedicteerd, vonden de VS – nadat vanaf 1960 hun betalingsbalanstekort was gaan oplopen en de voormalige internationale dollarschaarste was omgeslagen in een steeds groter wordende dollarovervloed – het spel niet meer leuk en werden de *fiches* (het goud als betaling voor hun tekorten) in één klap van tafel geveegd (Haan 1973, p. 679).

Japanse yen, de Duitse mark, de Nederlandse gulden en andere revaluerende munten omhoog (met 7,66, 4,61 en 2,76 %), terwijl de Franse franc en het Britse pond onveranderd bleven. Verder keerde men terug naar informele vaste wisselkoersen met een grotere fluctuatiemarge, terwijl de extra invoerheffing van de VS weer werd ingetrokken (Coppens 1972a, p. 97-98).

De ontwikkelingslanden ondergingen de gevolgen van deze monetaire crisis net als de andere landen, zonder er veel tegen te kunnen doen. De G77 (inmiddels uitgebreid tot 98 landen) protesteerde hevig, onder andere tijdens haar pre-Unctad bijeenkomst in Lima (Peru) in oktober-november 1971, en eiste inspraak bij de verdere hervorming van het internationale muntstelsel. Ook verlangde de Groep speciale maatregelen die de kwetsbare positie van zijn lidstaten kunnen verminderen.

De problemen waren echter niet voor alle ontwikkelingslanden gelijk, en dat gold ook voor andere terreinen die in Unctad aan de orde zouden komen. Een groep die reeds in de VN-ontwikkelingsstrategie van 1970 erkenning kreeg als rechthebbend op bijzondere behandeling, was die van de *Minst Ontwikkelde Landen* (de MOL's). Na voorbereidend werk van de Commissie-Tinbergen wees de Algemene Vergadering in november 1971 25 ontwikkelingslanden aan die officieel tot deze categorie zouden behoren (16 in Afrika, acht in Azië en Oceanië, en Haïti als enige in Latijns-Amerika).

De erkenning van deze subgroep verminderde de eendracht van de G-77 nauwelijks – de speciale maatregelen die de MOL's vroegen botsten slechts beperkt met de wensen van de andere ontwikkelingslanden. Maar de voorkeursbehandeling van de met de EEG geassocieerde ex-koloniale landen tastte de eenheid wel aan, zoals in het vorige hoofdstuk al bleek. Het aantal van de daarvoor in aanmerking komende landen zou spoedig groter worden als gevolg van de *Britse toetreding tot de EEG*.²⁷ Het principe-akkoord over die toetreding was vlak vóór het begin van het kabinet-Biesheuvel tot stand gekomen. Bij het in januari 1972 volgende Toetredingsverdrag zat een tekst (Protocol No.22), die aan 21 van de 28 bij het Britse Gemeenebest aangesloten ontwikkelingslanden de keuze bood uit drie mogelijke vormen van speciale relaties met de vergrote EEG – als compensatie voor het verlies van hun voorkeursbehandeling op de Britse markt.²⁸ Terwijl de overige zeven Gemeenebestleden bij voorbaat van associatie werden uitgesloten (vooral omdat er enkele qua bevolking zeer grote Aziatische ontwikkelingslanden bij zaten). Die kregen alleen de toezegging dat hun verdwijnende speciale preferenties zouden kunnen worden opgevangen door aparte handelsovereenkomsten, en vooral door de voor alle ontwikkelingslanden geldende algemene preferenties (waarvoor het APS van de EEG op 1 juli 1971 was ingegaan).²⁹ De wel uitverkoren landen kozen uiteindelijk allemaal voor het Yaoundé-type van associatie. Samen met de Yaoundé-landen en enkele andere niet eerder geassocieerde landen in Afrika, de Caraïben en de Stille Oceaan (vandaar de latere groepsaanduiding *ACS-landen*) bereidden zij zich gezamenlijk voor op de onderhandelingen met de EEG. Die zouden in oktober 1973 aanvangen en tot doel hebben een nieuw stelsel van speciale betrekkingen te ontwerpen, dat alle eerdere handels- en hulprelaties van de Gemeenschap zou kunnen vervangen.

De uitbreiding van de EEG in januari 1973 zou uiteindelijk maar drie landen omvatten, maar ook zonder Noorwegen werd de Gemeenschap al in de voorafgaande jaren gezien als een '*superpower in the making*'.³⁰ Deze nieuwe supermogendheid zou zich wellicht meer op politiek-econo-

²⁷⁾ Een goede inventarisatie van de te bespreken gevolgen en mogelijke beleidsopties bezien vanuit verschillende gezichtshoeken is, ondanks haar vroege analyses: ODI 1971.

²⁸⁾ De drie opties waaruit deze landen mochten kiezen waren: een associatie vergelijkbaar met de Yaoundé-conventie, of een daarvan afwijkende eigen vorm van associatie, of een of andere handelsovereenkomst.

²⁹⁾ Wat dit betekende voor de handel van elk van de uitgezonderde zeven landen (India, Bangladesh, Hongkong, Maleisië, Pakistan, Singapore en Sri Lanka) werd onderzocht in een vervolgpublishatie van het al genoemde ODI, door Peter Tulloch (1973).

³⁰⁾ Gebruikt in de titel van Galtungs boek uit 1973, maar al eerder door deze Noor geïntroduceerd in artikelen, conferentiepapers, en gastcolleges (ook in Nederland). Hij paste hierin zijn algemene theorie over 'structureel imperia-

misch dan op militair-strategisch terrein manifesteren. Bij het eerste zou het toenemende aantal van haar speciale betrekkingen met ontwikkelingslanden – in 1975 zouden er al 46 ACS-landen zijn – van groot belang zijn. Afhankelijk van de reacties van de VS en Japan zou dit een opdeling van de wereld in drie ‘verticale’ invloedssferen kunnen veroorzaken, elk met zijn eigen vertakkingen in zuidelijke richting.

Of het inderdaad die kant zou opgaan was de vraag, maar het Memorandum dat de Europese Commissie reeds een maand na het principe-akkoord met het VK uitbracht, gaf die verdenking wel voedsel. Hoewel de Commissie alleen maar bepleitte dat de toekomstige Gemeenschap zich met haar grotere gewicht ook van haar grotere politieke verantwoordelijkheid bewust zou worden; en daarom de geleidelijke vorming van een *gemeenschappelijk* hulp- en handelsbeleid ten behoeve van ontwikkelingslanden voorstelde, legde de Commissie met name nadruk op het behouden en versterken van de speciale betrekkingen met een beperkter aantal ontwikkelingslanden. ‘Verdeel en heers’, dat was het heimelijke streven dat sommigen in navolging van Galtung de EEG toedichtten.³¹

Aan het andere eind van de wereld was intussen een nieuwe actor op het toneel verschenen: de *Volksrepubliek China*. Nadat in zowel 1970 als ’71 een meerderheid van landen in de AV-VN had ingestemd met een resolutie, die de Volksrepubliek toestond de zetel van Taiwan in te nemen als officiële vertegenwoordigster van China, werd zij tevens een van de vijf permanente leden van de Veiligheidsraad. Deze grootmacht in opkomst zou in 1972 voor het eerst aanwezig zijn in Unctad. De vraag was echter of de deelname van de VR – met haar, naar werd aangenomen, politieke steun aan de wensen van ontwikkelingslanden – de rijke landen ontvankelijker zou maken voor die wensen, of juist niet?³²

Voorts ontstond in deze periode op bredere schaal aandacht voor de milieuproblematiek. Het probleem zelf was al eerder gesignaleerd, maar de verschijning van het eerste rapport van de *Club van Rome* – beter gezegd: de commentaren van en namens deze Club op het in juni 1971 gereedgekomen conceptrapport van Dennis Meadows (MIT), waarin de ‘*Grenzen aan de Groei*’ waren verkend en voor het eerst op wereldschaal uitgerekend – betekende wel de gongslag die de wereldwijde aandacht voor deze problematiek op gang bracht.³³ Twee maanden later vond in Stockholm, in antwoord op het initiatief van de Zweedse regering, een *UN Conference on the Human Environment* plaats, die deze eerste en nog zeer voorlopige wetenschappelijke bevindingen naar het politieke niveau van regeringsactie tilde. In de op deze conferentie opgestelde ‘*Stockholm-Declaratie*’ werden 26 Principles geformuleerd die de regeringen en andere relevante instituties en actoren opriepen de hierin vastgelegde uitgangspunten en aanpakmogelijkheden ter harte te nemen en in concreet beleid om te zetten. De relatie tussen het armoedeprobleem in ontwikkelingslanden en het ontwikkelingspotentieel van de in de wereld beschikbare natuurlijke en menselijke hulpbronnen werd in deze Declaratie eveneens aangestipt. Een adequate uitwerking van deze samenhangen ontbrak echter nog wel.

lisme’ (Galtung 1971) nader toe op West-Europa.

³¹⁾ Het in april 1971 in de Tweede Kamer verkozen PvdA-lid Jan Pronk wijdde twee van zijn vaste *columns* in het economenweekblad ESB aan dit Memorandum van de Europese Commissie, eindigend met een ‘voorlopig neen’ tegen deze voorstellen (Pronk 1971a en 1971b, p. 1106).

³²⁾ Mijn mede-rapporteur van Unctad-2, Scherpenzeel, verwachtte dat China zich zelfs formeel zou aansluiten bij de G77, maar zag ook verdeeldheid daarover binnen deze Groep ontstaan (Scherpenzeel 1972, p. 29-30).

³³⁾ De definitieve versie van het rapport van Meadows c.s. verscheen in Nederlandse vertaling in maart 1972, samen met een inleidende presentatie en een verslag van de bespreking door het Uitvoerend Comité van de Club van Rome in de Aula-pocket van D.L.Meadows 1972.

China als deelnemer was ook interessant vanwege het alternatieve ontwikkelingsmodel dat daar gevolgd werd – hoewel de later beruchte Culturele Revolutie toen al vijf jaar woedde, was van dit model op dat moment nog niet alles bekend. Maar de actiewereld in Nederland werd nog méér gefascineerd op het gastland van Unctad-3, Chili, waar in oktober 1970 de marxistisch georiënteerde Salvador Allende tot president was verkozen. Het *'Chileense experiment'* werd met grote belangstelling (en door sommigen met argusogen) gevolgd. In Chili zelf was er niet alleen veel verzet van gevestigde belangen, maar ook groot ongeduld bij de armen en landlozen (Putten 1974, passim). Het naar Santiago halen van Unctad-3 was dan ook stellig mede bedoeld om de toenevende binnenlandse onrust af te leiden en de gevreesde buitenlandse interventie af te schrikken.

Voor Unctad zelf was sinds de tweede conferentie in 1968 de aandacht in Nederland overigens nauwelijks verflauwd (mede dankzij de steeds meer deelnemers trekkende Rietsuikeractie en de breder gerichte Wereldwinkels). Vanaf 1970 werden daar systematisch voorlichting en publieks-campagnes gevoerd over en in verband met alles wat er in Santiago en Chili te zien zou zijn. Een bijzondere rol speelde de medio 1971 opgerichte *Unctad-strategiegroep*, die de Novib, het Interkerkelijk Vredesberaad (IKV), de X-Y-beweging, de Sjaloongroep, en later ook steeds meer andere en lokale groepen samenbundelde in activiteiten met het doel zowel Unctad-3 als Chili in het middelpunt van de politieke belangstelling in Nederland te plaatsen.

Het doel was tweeledig: zowel de Nederlandse politiek als het grote publiek te informeren over wat er op het spel stond, en mede daardoor de overheid te bewegen alles in het werk te stellen om deze derde conferentie van Unctad tot een succes te maken voor ontwikkelingslanden. Daarbij werd ook voortzetting en uitbreiding nagestreefd van de in hoofdstuk 4 genoemde beginnende contacten in andere landen.³⁴

Het meest aandachttrekkend was het initiatief om het publiek en met name de politieke voorbereiding van Unctad-3 in parlement en regering te beïnvloeden door een aantal bekende internationale deskundigen naar Nederland te halen. Door die met elkaar te laten debatteren en interviews te laten geven over de belangrijkste onderwerpen van en in verband met Unctad-3, zouden ook resultaten van wetenschappelijk onderzoek kunnen worden verspreid en besproken. Naast publieke opiniëring zou dit ook moeten leiden tot de formulering van aanbevelingen aan het adres van de beleidsmakers in Nederland en elders.³⁵ Met succes werd daarvoor in augustus 1971 een

³⁴) In hoofdstuk 4 genoemd in voetnoot 284, p. 328. Tijdens de vervolgbijeenkomst, die in november 1971 plaatsvond in het Belgische Dworp, bleek dat er zowel in de lidstaten van de (uitgebreide) EEG als daarbuiten (Zweden, Spanje, Zwitserland, Oostenrijk, de VS en Canada) al van alles gaande was over Chili en Unctad-3. De ongeveer 90 deelnemers stelden een gemeenschappelijke verklaring op en spraken onder andere af na te gaan of in Santiago nog iets te organiseren zou zijn in de marge van de conferentie.

Er was echter ook tweespalt: tegenover degenen die Unctad positief wilden benaderen – of haar, ten minste voorlopig, nog even het voordeel van de twijfel wilden gunnen – stonden anderen die al bij voorbaat wisten dat ook deze conferentie het internationale kapitalisme niet zou aantasten – wat naar hun mening dus betekende: dat Unctad-3 de armen en onderdrukten in de Derde Wereld weinig zou baten. In Nederland bestonden die meningsverschillen ook, al legde de anti-Unctad stroming onder de bestrijders van 'de bestaande wanorde' het getalsmatig af tegen de activisten die Unctad-3 slechts gebruikten als aanleiding tot 'kosmopolitieke vorming en bewustwording' (Reckman van de Sjaloongroep). In de ogen van de redacteurs van het Nesbic-Bulletin, dat vanaf januari 1972 de ondertitel 'anti-imperialistisch tijdschrift' voerde, leidde dit laatste echter slechts tot 'blind idealisme' en 'frustraties' – het lot van eenieder die zonder de 'juiste analiese' door het leven gaat. In hun tweede nummer van dat jaar, gewijd aan de vraag 'Hoe kapitalistisch is de Unctad?', waren zij bereid (hun versie van) die analyse nog eens uit te leggen aan de in 'zwarte mist' rondolende naïevelingen van de Unctad-strategiegroep (Nesbic-Bulletin, maart/april 1972, p. 1-2).

³⁵) Een voorbeeld werd genomen aan de vijfde Europese conferentie van de wereldwijde *Society for International Development* (SID), die in oktober 1971 plaatsvond in Den Haag. Die had als thema: 'Naar een nieuwe wereld-economie: een pragmatische benadering van de internationale arbeidsverdeling' (IS, sept.1971, p.199). De zes papers die in deze conferentie werden gepresenteerd, werden in 1972 gepubliceerd in boekvorm, samen met de

beroep gedaan op de NCO, en dat leidde in januari 1972 tot een driedaags internationaal *Symposium over Unctad-3*, gehouden in Den Haag.³⁶

Er namen bijna 50 als topdeskundigen bekend staande persoonlijkheden aan deel, meer dan de helft buitenlander, met daaronder Raúl Prebisch, de in 1968 teruggetreden eerste Secretaris-Generaal van de Unctad, en enkele hooggeplaatste Nederlandse internationale functionarissen. Na de onderlinge gedachtewisselingen tussen deskundigen volgden er dagelijks open discussies met de bijna duizend in de zaal aanwezige vertegenwoordigers van NGO's, kerken, en andere maatschappelijke stromingen, en het gewone publiek. Dat trok veel publiciteit, maar de media-aandacht werd ook gewekt door het optreden van NCO-voorzitter prins Claus, die het symposium op 19 januari 1972 opende. Staatsrechtelijk begaf deze zich op glad ijs met de stelling dat Santiago de testcase zou zijn voor de geloofwaardigheid van de regeringen die de VN-Ontwikkelingsstrategie hadden aanvaard. En de van hem verlangde politieke kleurloosheid liet hij nog meer achterwege bij zijn oproep dat Unctad-3 radicale maatregelen zou moeten nemen of bepleiten.³⁷

In de maanden voor de conferentie vonden er nog vele andere voorlichtingsactiviteiten en politiek-inhoudelijke voorbereidingen van Unctad-3 plaats – alleen in Nederland al te veel om hier met meer dan een enkel woord te worden gememoreerd (en dan beperk ik me nòg tot die van de laatste maand): een gezamenlijke nota over de voorgenomen regeringsstandpunten van de ministers Langman en Boertien (MinEZBuza 1972 – niet te verwarren met de delegatie-instructie die pas later kwam); adviezen van de NAR, een SER-Commissie, diverse politieke partijen, een orgaan van de werkgevers, en de drie vakcentrales; en op 20 maart 1972 een hoorzitting van de Tweede Kamer, waar behalve de meesten van deze adviseurs ook vele anderen hun mening over Unctad-3 kwamen geven – dit alles begeleid, en gedeeltelijk ook gevoed, door de zich steeds verder uitbreidende voorlichting en politieke bijeenkomsten van NGO's en actiegroepen, al of niet deelnemend in de Unctad-Strategiegroep.

Alleen dit³⁸ zou al voldoende stof hebben opgeleverd voor de Nederlandse media. Maar wat dit geheel nog versterkte was de bereidheid van de NCO om een aantal vertegenwoordigers van

commentaren op de papers en enkele andere bijdragen en discussieverslagen (SID 1972). Het enkele maanden eerder bedachte plan van de Unctad-strategiegroep zocht echter meer aansluiting bij de concrete agenda van Unctad-3, en wilde er ook meer experts uit de Derde Wereld bij betrekken.

³⁶) Anders dan Bieckmann stelt was dit symposium dus geen door prins Claus en de NCO-staf 'zelf geïnitieerd project' (Bieckmann 2004, p.92, en de op dezelfde bladzijde vermelde datum van Unctad-3 is ook onjuist). De inhoudelijke voorbereiding werd na de voorstellen van de Unctad-strategiegroep overigens wel in grote mate door deze staf en het ministerie van Buitenlandse Zaken overgenomen, terwijl de organisatorische en administratieve verzorging exclusief voor hun rekening kwam.

³⁷) NCO, ed. 1972, p.133 en 135. Achteraf lees ik in het boek van Bieckmann dat die oproep aanvankelijk zelfs op afwijzing stuitte bij de ministers Langman en Boertien. Die hadden bovendien 'ernstig bezwaar' tegen het plan het symposium aanbevelingen te laten formuleren, zoals zij ook niet wilden toestaan dat er ambtenaren aan zouden deelnemen. Maar Claus gaf geen krimp. De ministeriële toestemming voor zijn speech kwam op het laatste moment toch nog af (Bieckmann 2004, p. 93-94), en concrete beleidsmaatregelen heeft het symposium inderdaad aanbevolen (25 stuks, meteen na het symposium gepubliceerd in een ruim verspreide folder in het Engels). Deze aanbevelingen zijn later in hetzelfde jaar ook gepubliceerd in het Final Report dat is opgenomen in het aan het begin van deze noot geciteerde boek (p. 19-25), samen met de 13 referaten van de deskundigen, de openings- en slottoespraken van prins Claus (p.132-253) en de door de NCO-staf gemaakte samenvattingen van de discussies in de zes zittingen van het symposium (p. 27-131). Opvallend is dat het BuZa-maandblad IS niets over deze uitkomsten rapporteerde; ze werden echter wel uitgebreid besproken in een speciale aflevering van de *Internationale Spectator* (zie Secchi 1972, Wahab 1972, en Terhal 1972).

En wat die ambtenaren betreft: alleen die van BuZa mochten er ten slotte bij zijn, die van EZ niet – vermoedelijk overigens méér omdat het een symposium van een *ander* ministerie betrof, dan dat EZ-medewerkers dienden te worden afgeschermd van onwenselijke informatie, dan wel verhinderd ministeriële geheimen te onthullen.

³⁸) Het publiciteitsonderdeel van de campagne was al in september 1971 op gang gekomen met een door de Novib opgezet *Unctad-informatiecentrum*, dat onder andere de steeds frequentere verschijning van een '*Unctad-informatie*' bulletin verzorgde met groter en kleiner nieuws uit binnen- en buitenland over alles wat verband hield met de conferentie en haar vergaderplaats Chili (inclusief de conferentieverslaggeving en samenvattingen van en

diezelfde media en op free-lance-basis publicerende specialisten een reisbeurs te verstrekken voor het bijwonen van de conferentie in Santiago. Dit maakte dat de Nederlandse afvaardiging daar – officiële delegatie, pers, en andere waarnemers samengenomen – waarschijnlijk groter was dan die van enig ander land.³⁹

Voorts was er de voor Nederland belangrijke voorbereiding van de conferentie in de EEG-ministerraad (op 20 en 21 maart 1972). De poging daar een gemeenschappelijk standpunt van de lidstaten af te spreken lukte echter nauwelijks – althans niet op punten die een constructief en coherent optreden van de Gemeenschap in Santiago hadden mogelijk gemaakt.⁴⁰ Op de keper beschouwd was deze ‘supermacht in wording’ dus zelf minstens zo *verdeeld* als *verdelend* geweest, en daarom nog verre van heersend.

Hiermee was het voorbereidingsproces van Unctad-3 in Nederland echter nog niet compleet.

De ministeriële competentiekwestie inzake Unctad-3

Voordat de officiële delegatie kon afreizen naar Chili moest de regering eerst nog twee belangrijke klussen klaren. Over de eerste, de politiek gevoelige zaak van de beleidscoördinatie en bevoegdheidsverdeling in Nederland ten aanzien van Unctad, was door toedoen van BuZa-minister Schmelzer een splitsing aangebracht tussen diens eigen prioriteit: de coördinatie van de Europese samenwerking, en die van Boertien die de Unctad-kwestie betrof. De vage mededeling die Biesheuvel in de regeringsverklaring van augustus 1971 had opgenomen – dat, ‘ter versterking van de coördinerende rol van het ministerie van Buitenlandse Zaken in vraagstukken van buitenlands eco-

commentaren op conferentiestukken, artikelen in de pers en van regering en parlement in Nederland, interviews met officials en politici, enzovoorts; bij elkaar zo’n 400 pagina’s tekst in 48 afleveringen, verschenen tussen 14 september 1971 en 27 juli 1972, en overzichtelijk gerubriceerd en beschreven in de Index die als no.49 verscheen in december 1972). De Sjaloomgroep begon iets later met een ‘*Unctad-in-Aktie*’ bulletin; en de van 1970 daterende ‘*Hongerkrant*’ startte opnieuw met een reeks afleveringen nu gericht op Unctad. Voorts werden er naast ‘open brieven’ en persberichten ook diverse documentatiemappen uitgebracht. Behalve dit schriftelijke materiaal waren er ook de in frequentie toenemende debatbijeenkomsten, landelijke zowel als plaatselijke, met als bijzondere vorm de zogenoemde ‘Unctad-zondagen,’ die in zowel kerken als algemene publieke ruimten vele belangstellenden bij elkaar brachten.

³⁹) Exacte aantallen zijn een slag in de lucht, want er liepen in Santiago vele waarnemers het conferentiegebouw in en uit waarvan de herkomst en rol onbekend bleven. Er waren in elk geval méér Nederlanders aanwezig dan het aantal dat minister Langman noemde in zijn antwoord op Kamervragen een week na de opening van de conferentie (hij schreef 64 deelnemers, maar zijn nadere aantallen van twee ministers, 28 ambtenaren, 24 journalisten en 12 leden van de Eerste en Tweede Kamer – waaronder oppositieleider Den Uyl en zijn latere ‘schaduwminister voor ontwikkelingssamenwerking’ Pronk – telden op zichzelf al op tot 66, althans in mijn bron: Unctad-in-formatie, no. 32, p. 6). Het initiatief tot de subsidiëring van de pers ging waarschijnlijk wél uit van de NCO-staf, hoewel daarin gestimuleerd door de Novib, die haar eigen verslaggeving van Unctad-2 als voorbeeld stelde voor een nu veel uitgebreidere bevordering van persaandacht voor Unctad-3. Volgens dezelfde bron schatte minister Langman de totale kosten voor zijn ministerie voorlopig op f. 1 mln. (Als minister voor OS beantwoordde Pronk op 13 april 1976 schriftelijke vragen van het Kamerlid Van Dam (ARP) over een soortgelijke subsidiëring in verband met Unctad-4 in Nairobi in dat jaar, waarbij Pronk ongevraagd additioneel toelichtte, dat er in 1972 via de NCO een bedrag van f. 90.000 ter beschikking was gesteld, ‘waarvan f. 55.000 voor rapportage via pers, radio en tv en f. 35.000 voor andere voorlichtingsactiviteiten vanuit Santiago.’ In 1976 dacht Pronk echter ‘aan een maximum van f. 50.000’, aldus IS 1976, p. 170). In 1972 vonden enkele Kamerleden de eerder genoemde aantallen Nederlanders in Santiago wel in schrijnende tegenstelling staan tot het doel van de conferentie; ‘grotere soberheid’ was, onder anderen volgens Mej. Hannie van Leeuwen (ARP), op zijn plaats geweest – een vreemde onderschatting van het belang van meer aandacht voor deze conferentie.

⁴⁰) Boertiens woorden in een latere redevoering waarin hij achteraf verklaarde dat de Nederlandse regering was teleurgesteld door ‘het weinig constructieve en weinig coherente optreden van de EEG tijdens de derde weeldhandelsconferentie’ – ‘al was dat na het daaraan voorafgaande ministersoverleg in Brussel (...) nauwelijks een verrassing te noemen’ (Boertien 1972a, p.177). Ook minister Langman, die er bij was geweest, zei dat hij dit overleg ‘nogal gedeprimeerd’ verlaten had, zoals Van Tongeren hem had horen mededelen aan de pers (Tongeren 1972, p.43).

nomisch beleid, vóór 1 januari 1972 voorstellen [zullen] worden uitgewerkt' (MinAZ 1971, p. 47) – had aanvankelijk waarschijnlijk beide controversen omvat. Of de deadline voor Schmelzers probleem betekenis had, laat ik terzijde; maar voor Boertiens Unctad-probleem had die geen enkel effect.

In feite werd, na Boertiens nalatigheid tijdens het constituerende beraad (zie paragraaf 5.1, p. 365), de kwestie van de Unctad-bevoegdheden meer dan een half jaar lang als een hete aardappel heen en weer geschoven. Niet dat Boertien niet tijdig probeerde zijn eerdere verzuim goed te maken: drie weken na de kabinetsstart stelde hij aan de ministerraad van 28 juli 1971 voor de ministeriële verantwoordelijkheid voor Unctad naar hem over te hevelen. Udink viel hem toen bij,⁴¹ maar premier Biesheuvel vond nader overleg tussen de ministers Langman en Schmelzer (sic) beter. Langman dacht daarover echter anders: niet alleen vond hij het 'wat overhaast' om nu ineens veranderingen te overwegen; hij weigerde ook pertinent, omdat het niet was geregeld tijdens de formatie, dit als een open zaak te zien!

Weliswaar wordt op het eind van het notulenfragment dat het derde ING-boek over dit onderwerp afdruckt, besloten dat 'de betrokken ministers deze kwestie eerst onderling bespreken' (Dierikx et al., red., 2005a, p. 553-554). Maar dat paste duidelijk niet in Langmans straatje, en kennelijk ook niet in dat van Biesheuvel (zoals hierna blijkt).

Nadere informatie ontbreekt, maar in september 1971 probeert Boertien het opnieuw, nu met een brief aan Biesheuvel. Daarin verzocht hij de MP het overleg over de Unctad-competenties niet tot 1 januari te laten voortduren, maar de ministerraad de knoop te laten doorhakken; Unctad-3 begon immers in april 1972 en dat vergde gedegen voorbereiding. Biesheuvel liet zich echter niet vermurwen en volgde het advies van een raadsadviseur. Die meende dat deze 'kwestie niet pardoes in de ministerraad kon worden gebracht.'⁴² Waarom niet, werd niet vermeld, wat temeer bevreemdt daar deze adviseur ook 'geen heil zag in een bilateraal overleg Langman-Boertien,' zo vervolgt de ING-samenvatting. Hoezo niet, had de ministerraad van 28 juli dat dan niet (aan)bevolen? Of was dat al geprobeerd, en had het tot niets geleid?⁴³ Hoe dan ook, Ringnalda stelde als alternatief 'een gesprek voor waarbij ook Nelissen en Schmelzer aanwezig zouden zijn.'⁴⁴

Deze raadsadviseur was echter bepaald geen neutrale, onbevangen beoordelaar van deze bevoegdhedenkwestie. Dat blijkt uit het memo dat hij enkele weken later op verzoek van de premier aan hem voorlegde. Daarin probeerde de auteur een casus te construeren van twee ministers, die 'duidelijk ieder een eigen verantwoordelijkheid' hebben en 'geen van beiden over een doorslaggevende argumentatie [beschikken] om de coördinatie te claimen.' Maar erg serieus was hij niet: aangezien 'ingrijpende wijzigingen van competentieverhoudingen moeilijk lijken te verwezenlijken' stuurde hij aan 'op een in hoofdzaak optisch resultaat – waarmee Buitenlandse Zaken doorgaans al lang tevreden is'! (memo d.d. 20 september 1971, in Dierikx et al., red., 2005a, p.

⁴¹) Udink wordt zelfs veel uitgebreider weergegeven dan Boertien, van wiens woorden de notulen bijna niets vermelden (Dierikx et al., red., 2005a, p. 553-554).

⁴²) In de woorden van de ING-redactie, die de mening van deze raadsadviseur (D.M. Ringnalda) samenvat in een voetnoot bij Boertiens brief aan Biesheuvel, beide d.d. 3 september 1971 (Dierikx et al., red., 2005a, p. 574-576, inclusief noot 5).

⁴³) Het lijkt zelfs uitermate onwaarschijnlijk dat Boertien niet al in juli-augustus heeft geprobeerd dit overleg met Langman te openen. Maar als die daartoe niet bereid was, wat vanuit zijn belang begrijpelijk was, restte Boertien alleen een hernieuwd beroep op de ministerraad. In zijn brief aan Biesheuvel gebruikte de OS-minister echter alleen inhoudelijke argumenten, geen klachten over Langmans opstelling.

⁴⁴) Volgens dezelfde redactionele voetnoot schreef Biesheuvel in een reactie op dit advies, dat hij Boertien had gebeld en dat die de kwestie 'eerst met Langman' zou opnemen. Het resultaat daarvan zou hij 'afwachten', zo stelde Biesheuvel na zijn conclusie, dat Boertiens brief 'dus niet op de MR-agenda' zou komen. Dat was wel een rijkelijk voorbarige conclusie, temeer daar Biesheuvel zelf verwachtte dat het gesprek tussen beide ministers 'wel negatief zal zijn' – maar 'dan schakelen wij over op uw suggestie', zo concludeerde hij: de twee andere ministers erbij halen (Dierikx et al., red., 2005a, p. 576, noot 5).

581-583).⁴⁵

Of de minister-president met dit advies geholpen was, bleef enige tijd in het midden.⁴⁶ Van meer belang was echter, dat in november 1971 ook de Tweede Kamer in actie kwam: in een motie van Pronk c.s. vroegen vier oppositiepartijen de regering om

‘op korte termijn de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor het Unctadbeleid in handen’ te leggen van de minister belast met de internationale ontwikkelingssamenwerking’ omdat Unctad-3 ‘wel eens beslissend [kon] zijn voor het welslagen van het Tweede Ontwikkelingsdecennium’ (Maas 1986, p. 47).

Het zag er zelfs naar uit dat deze motie ook in het regeringskamp steun zou krijgen (Dierikx et al., red. 2005a, p. 582, noot 1, en p. 636-637). Boertien, loyaal tot het uiterste, deelde echter op 30 november 1971 aan de Kamer mee, dat het kabinet er nog mee bezig was. Dus besloten de indieners de druk op de ketel te houden door de motie nog niet in stemming te brengen.

Anderhalve maand later sloot het hierboven besproken Unctad-3-symposium zich aan bij dit koor: in een duidelijk door de Nederlandse discussie geïnspireerde aanbeveling stelde het:

‘(...) that governments should send as heads of delegation to Unctad III persons of ministerial rank, directly responsible for development policy, with plenipotentiary powers’ (NCO ed. 1972, p. 25).⁴⁷

Toch was het pas in de ministerraad van 25 februari 1972, anderhalve maand voor het begin van de conferentie (!), dat Biesheuvel een poging deed een voor Langman en Boertien aanvaardbaar compromis te formuleren. Maar de raad kwam er niet meteen uit – al viel na lange discussie wel alvast het principebesluit, dat men zich zou beperken tot een ad-hocregeling alleen voor Unctad-3. Biesheuvel zou proberen daarvoor een nieuw compromis op te stellen, dat hij eerst met Boertien en Langman zou bespreken (notulenfragment in Dierikx et al., red., 2005a, p. 631-638).⁴⁸

Ruim een week later, op 6 maart, moest Biesheuvel echter aan de MR rapporteren, dat het nòg niet was gelukt: de meerderheidsvisie van de vorige vergadering was bij Langman op ‘onoverkomelijke moeilijkheden’ gestoten. De premier had beide ministers daarom een opnieuw ‘gewijzigde regeling voorgelegd’ waarop de raad nu kon reageren. Minister Boertien herhaalde zijn voorkeur voor het meerderheidsvoorstel van de vorige vergadering, en betoogde dat het huidige

⁴⁵) Ringnalda's memo is overigens een allegaartje van eenzijdige pro-EZ interpretaties van voorgeschiedenis, feiten en verhoudingen, zonder enig oog voor het belang van Unctad voor het ontwikkelingsbeleid. Ook negeert hij dat EZ nooit veel interesse had in Unctad en de GATT veel relevanter vond! En de oplossingsuggesties die de auteur aandraagt – onder andere handhaving van de huidige aparte coördinatiekringen – zijn inderdaad meer optisch dan zinnig, en verre van evenwichtig.

⁴⁶) De ING-redactie vermeldt, in een voetnoot bij Ringnalda's memo, alleen dat Biesheuvel in een later briefje noteerde dat een gesprek met Langman en Boertien op AZ op 11 november 1971 ‘geen beweging in de standpunten’ opleverde; dat op 15 november een stafbespreking op BuZa ‘Boertien tot kalmte [had] gemaand’ en deze gevraagd had een ‘genuanceerder standpunt in te nemen’ (twee maal sic!); en dat Boertien er op 18 november bij hem (de premier) over kwam praten (Dierikx et al., red, 2005a, p. 583, noot 3). De ruggesteun van BuZa leek dus ook twijfelachtig te zijn geworden, al is niet duidelijk of de twijfel zich ook uitstreekte tot DGIS en Schmelzer.

⁴⁷) Zulke OS-ministers bestonden echter een jaar eerder nog slechts in vier andere DAC-landen: West-Duitsland, België, Denemarken en Engeland (Judith Hart, die ook op het symposium was), hoewel ook in andere DAC-landen wel bewindspersonen fungeerden met enigszins vergelijkbare (deel)verantwoordelijkheden (aldus het BuZa-OS maandblad IS, april '71, p. 96-99).

⁴⁸) De discussie in deze MR-vergadering is moeilijk te volgen omdat de brieven van Biesheuvel en Boertien (met bijlagen) die ter bespreking stonden, niet worden weergegeven en alleen summier samengevat door de ING-redactie (Dierikx et al., red, 2005a, p. 632, noten 1 en 2). Bovendien hanteerde de MP een zeer losse stijl van leidinggeven, waardoor de bespreking van de hak op de tak ging. Diverse ministers neigden naar instemming met Boertiens inmiddels gewijzigde voorstel, anderen kwamen met eigen opvattingen of met amendementen op de stukken, terwijl nog weer anderen geen keuze konden of wilden maken, of alleen vonden dat de MP de knoop maar moest doorhakken. Tijdens de vergadering deed deze dat echter nog niet, zodat de bespreking werd afgesloten met de hierboven genomede principe-afspraken.

voorstel ‘in feite niets verandert’ aan de bestaande situatie. Minister Langman aarzelde, maar stelde daarna dat, *mits* ‘in beginsel niet wordt getornd aan de hem toekomende eerste coördinerende bevoegdheid voor Unctad-aangelegenheden,’ het voorstel voor hem aanvaardbaar was. De andere ministers stemden eveneens in, of zagen af van verder inhoudelijk commentaar (waaronder, opvallend, nu ook Udink – alsof hij het had opgegeven!; zie ook noot 19, 2e alinea).

Vreemd genoeg stelde Biesheuvel daarna voor dat Boertien hem pas de volgende dag een definitief antwoord zou geven, waarna hij de beslissing zou nemen. De ministerraad was het daarmee eens (notulenfragment 6 maart, Dierikx et al., red., 2005a, p. 643-646).

Boertien koos de volgende dag waarschijnlijk eieren voor zijn geld en staakte zijn poging om nog iets aan de taakverdeling te veranderen, zodat Premier Biesheuvel op 9 maart schriftelijk aan de Tweede Kamer kon mededelen welke regeling de regering had getroffen voor Unctad-3. In essentie kwam die neer op het volgende:

- dat de agenda van Unctad-3 werd verdeeld in onderwerpen die meer in het bijzonder bij Boertien hoorden en andere onderwerpen die meer onder Langman vielen,⁴⁹ en dat de coördinatie van de beleidsvoorbereiding voor deze onderwerpen in eerste instantie *gescheiden* zou plaatsvinden in de eigen (interdepartementale) coördinatiecommissies van deze ministers (respectievelijk de CCOS en de IRHP);
- dat de uitkomsten van Boertiens coördinatie vervolgens zouden worden ingebracht in Langmans commissie, die op basis daarvan de ontwerp-instructie voor de delegatie als geheel opstelt;
- dat die ontwerp-instructie daarna samen met de ontwerp-delegatielijst (waarvan EZ de ambtelijke voorzitter en BuZa de vicevoorzitter aanwijst) door de beide ministers in gezamenlijk overleg worden gefinaliseerd, en door de ministerraad vastgesteld;
- en dat de ambtelijke voorzitter en vicevoorzitter van de delegatie er in nauwe samenwerking op toezien dat gedurende de gehele conferentie een consistent beleid wordt gevoerd.⁵⁰

Daarnaast schreef de minister-president daags vóór zijn brief aan de Tweede Kamer ook nog een separate brief aan Langman en Boertien waarin hij in enkele punten ‘[vastlegde] hoe de te presenteren regeling’ zijns inziens ‘[diende] te worden opgevat.’ Vooral het eerste punt hiervan leek op gespannen voet te staan met de in de regeling vermelde *gescheiden* coördinatieprocedures. Maar dit was wellicht bedoeld als tegemoetkoming aan Langman. Het punt zei, dat ‘na langdurig beraad (...) is geconcludeerd dat terzake van de Unctad-coördinatie in dit stadium niet principieel kan worden getornd aan de *primaire* verantwoordelijkheid van de minister van Economische Zaken.’ Punt 2 vervolgde daarna met de mededeling dat het ‘niettemin wenselijk is gebleken’ de OS-minister ‘bij wijze van proefneming (...) nauwer te betrekken bij’ de voorbereiding en uitvoering van het beleid ‘ter plaatse, waartoe een aantal afspraken is gemaakt van praktische aard’ – die afspraken werden echter nergens vermeld, en evenmin wat ‘ter plaatse’ precies inhield (vermoedelijk alleen: in Santiago, tijdens de conferentie). Het vierde en laatste punt lijkt dan weer een tegemoetkoming aan Boertien, omdat het zei dat aan de hand van de ervaringen met Unctad-3 ‘de

⁴⁹⁾ Deze onderwerpen werden in Biesheuvels brief aan de Tweede Kamer van 9 maart slechts globaal omschreven als ‘meer in het bijzonder op de ontwikkelingssamenwerking betrekking hebbend’ (voor Boertien) en ‘wereldhandel en internationale arbeidsverdeling’ (voor Langman). In de daags daarvoor geschreven interpretatiebrief van Biesheuvel aan Langman en Boertien (zie hierna) werd daaraan alleen nog toegevoegd dat tijdens de conferentie twee van de zes Commissies aan Boertien zouden zijn toegewezen. Onder die twee Commissies vielen de gevolgen van de monetaire crisis, de hulp en andere financiële stromen en de problematiek van de MOL’s en de landen zonder zeekust (Dierikx et al. red., 2005a, p. 646, inclusief de noten 4 en 5).

⁵⁰⁾ Gebaseerd op de door de minister-president genoemde ‘elementen’ van de regeling die deze op 6 maart aan de ministerraad voorlegde. Volgens de ING-redacteuren werd dit de regeling die Biesheuvel drie dagen na de raad, op 9 maart, aan de Tweede Kamer toestuurde (Dierikx et al., red., 2005a, p. 643, noot 5), met alleen de wijziging die zij in noot 6 vermelden en die hierna wordt weergegeven. Voor de brief zelf zie kamerstuk MinAZ 1972.

kwestie van de primaire verantwoordelijkheid aan een hernieuwd onderzoek kan worden onderworpen' (brief d.d. 8 maart 1972, in Dierikx et al., red, 2005a, p. 646).⁵¹

Langman zag dit laatste meteen als een rood sein dat hij niet mocht negeren. In de ministerraad van 10 maart liet hij weten, dat de brief aan de Tweede Kamer van 9 maart niet mocht worden opgevat als 'dat de Unctad-coördinatie een open zaak was waarover na de conferentie een beslissing zou worden genomen' (aldus de redactionele voetnoot bij de brief van 8 maart – idem noot 6). De minister van EZ maakte zich dus al gereed voor de volgende ronde. Daar zou het echter niet van komen. Twee verdere ontwikkelingen verhinderden dat.

Allereerst de Tweede Kamer. Die besprak de brief van de minister-president van 9 maart in de plenaire vergadering van 21 maart; daarbij kwam tevens de op 30 november 1971 aangehouden motie van Pronk c.s. aan de orde. Nadat in eerste termijn enkele Kamerleden nadere vragen hadden gesteld en al of niet van hun onvrede met de nieuwe regeling van coördinatie-taken bij Unctad hadden getuigd, legde de minister-president uit waar de bevoegdheden in de richting van de minister z.p. waren verschoven. Omdat de uitdrukking in de motie-Pronk van de 'uiteindelijke verantwoordelijkheid voor het Unctadbeleid' de tegenwerping had gekregen van zowel Kamerleden als de premier, dat deze uiteindelijke verantwoordelijkheid *nooit* bij een individuele minister, maar alleen bij de regering als geheel kon liggen, besloten de indieners het woord 'Unctadbeleid' te vervangen door de woorden: 'voor het tot standkomen van een gecoördineerd beleid in Unctad-zaken' (Tweede Kamer 1972a, p. 2822-2823). Hierdoor zou de in handen van de OS-minister te leggen uiteindelijke verantwoordelijkheid zich beperken tot de coördinatie-taken.

Biesheuvel vond dit wel een verstandige wijziging, maar ontraadde de motie desondanks. Ook van de Kamerleden die in eerste termijn hadden aangekondigd tegen te zullen stemmen, veranderde niemand van mening. Maar toen de volgende dag, 22 maart, de stemmen waren geteld, was de uitslag toch wel verrassend: 58 leden stemden voor en 57 tegen! (idem p. 2853).⁵²

De motie was dus aangenomen. Maar zou dat gevolgen hebben? Op die vraag had de premier daags tevoren reeds geantwoord, dat hij bij aanneming van de motie 'met de beste wil ter wereld niet zou weten wat [hij] ermee zou moeten aanvangen' (idem p. 2824). Op het moment van de stemming was Biesheuvel wel in de Kamer; hoewel hij zijn eerdere antwoord toen niet herhaalde, zal hij waarschijnlijk niet van mening zijn veranderd.⁵³

Maas, die Biesheuvels eerdere antwoord citeerde, zal dit laatste ook hebben aangenomen. Blijkens zijn volgende zin: 'Nog geen drie maanden later loste de kabinetscrisis dit probleem op' (Maas 1986, p. 48), zal de daarna 'feitelijk demissionaire' regering Biesheuvel-2 niet meer zijn lastig gevallen met de vraag of zij nog wat ging doen met de minimale meerderheidsuitspraak van de Kamer in maart; na 29 november 1972 zou er een nieuwe Kamer aantreden.

Tijdens de conferentie in Santiago deed zich echter een interessante ontwikkeling voor die bewijst dat een in Den Haag vastgelopen strijd in de praktijk toch nog wel eens heel anders kan uit-

⁵¹) Het derde punt in deze interpretatiebrief van Biesheuvel is reeds in de tweede zin van noot 49 verwoord.

⁵²) Bij de voorstemmers zaten verscheidene leden van regeringsfracties: Bos (CHU) verklaarde individueel dat hij voor de motie zou stemmen, en Mommersteeg (KVP) zei dat alle leden van zijn fractie het toejuichten dat de ontwikkelingsminister meer bevoegdheden kreeg bij Unctad-3, maar dat 'een deel' van zijn fractie wilde afwachten wat de proef met de aangekondigde regeling zou opleveren. 'Een aantal andere leden' (waartoe Mommersteeg ook zichzelf rekende) vond echter dat met deze regeling 'de kans is gemist de integratie van de ontwikkelingssamenwerking in het regeringsbeleid nog duidelijker te profileren, en ook naar buiten te tonen dat Unctad primair een zaak is van ontwikkelingssamenwerking'; deze leden zouden daarom voor de motie stemmen (Tweede Kamer 1972, p. 2853). Helaas noemde Mommersteeg geen exacte aantallen, maar met een fractie van maximaal 35 aanwezige leden, zal het aantal voor stemmende KVP'ers wel voldoende zijn geweest voor de bovengenoemde meerderheid.

⁵³) Kennelijk is in de ministerraad van 24 maart 1972 wel een besluit genomen, dat de motie niet zou worden uitgevoerd 'aangezien het onmogelijk werd geacht op korte termijn een nieuwe regeling te treffen voor' Unctad-3, zo vermeldt de ING-redactie in voetnoot 7 op p. 645 (Dierikx et al., red, 2005a).

pakken, in dit geval door een beslissing die Langman nam vlak voor zijn terugkeer naar Nederland (zie onderstaand verslag, p. 389-393).

Nadat het kabinet-Biesheuvel in 1973 was opgevolgd door het kabinet-Den Uyl⁵⁴ kreeg Pronk als nieuwe minister z.p. voor ontwikkelingssamenwerking in dit kabinet de mogelijkheid zijn eigen bevoegdheden met betrekking tot Unctad uit te onderhandelen met de nieuwe EZ-minister, Ruud Lubbers.

Interne beleidsbeïnvloeding en de delegatie-instructie

Het resultaat dat Boertien na acht maanden van uitzichtloos proberen had weten te verkrijgen, betekende weinig tot niets: terwijl de coördinerende bevoegdheden van hem en Langman onveranderd bleven, bood de tijdelijke regeling voor Unctad-3 hem nauwelijks nieuwe bevoegdheden (afgezien van het recht de ambtelijke vicevoorzitter van de delegatie aan te wijzen en de ontwerp-instructie mee te finaliseren). De vraag is zelfs of de expliciete bevestiging van de bestaande taakverdeling tussen beide ministeries in de voorbereidingsprocedure Boertiens feitelijke invloed op het beleid van de delegatie niet eerder verzwakte dan versterkte. Het idee van gescheiden coördinaties was weliswaar van hem zelf afkomstig geweest – wellicht vanuit de gedachte: beter een half ei dan een lege dop⁵⁵ –, maar het lijkt erop dat dit halve ei, nadat het praktisch geheel was leeggehaald, niet alleen vragen opriep over de consequenties van deze procedure, maar ook een al langer bestaand probleem van meer structurele aard onaangeroerd liet liggen, iets dat bij de bestaande bevoegdheidsverdeling niet ade-quaat kon worden opgelost.

De coördinerende bevoegdheden bleven in de tijdelijke procedure namelijk weliswaar gesplitst, maar het aan Boertiens CCOS toevallende deel van de coördinatie kwam in tweede instantie in behandeling bij Langmans IRHP, die hiermee de controle over het geheel behield. Wat betekende dit precies? Dat de zaken die aan Langmans IRHP waren voorbehouden voortaan taboe waren geworden voor Boertiens ambtelijke staf, en dat die kwesties ook niet meer door diens CCOS in behandeling mochten worden genomen? Misschien waren de reële afbakeningen in de praktijk minder strikt dat deze vragen suggereren. En in elk geval was in formele zin de IRHP geen verboden terrein voor OS-ambtenaren, zoals ook EZ-ambtenaren werden geacht als lid mee te praten in de CCOS.

Maar onder zulke meepraatmogelijkheden lagen wel materiële capaciteitsproblemen, en die waren voor ambtenaren van de OS-staf veel groter en moeilijker op te lossen dan die voor ambtenaren van alle andere ministeries. De laatste opereren immers op elk terrein waar interdepartementale coördinatie vereist is op hun eigen vakgebied; dat wil zeggen: op die terreinen waar hun eigen ministerie de primaire bevoegdheid bezit en zij in principe over de grootste vakkennis en praktijkervaring beschikken, en bovendien bijna altijd penvoerend zijn. Bij BuZa-ambtenaren die

⁵⁴) Langman had daarna zijn maatschappelijke carrière hervat en trad toe tot de raad van bestuur van de Algemene Bank Nederland, waar hij bij de fusie met de Amro-bank zijn oud-collega van Financiën, Nelissen, weer tegenkwam als topman. Maar voor politieke functies liet Harrie Langman, die in augustus 2016 op 85-jarige leeftijd overleed, zich nooit meer liet strikken..

⁵⁵) Op 23 februari 1972 kwam Boertien, in een vertrouwelijke brief aan Biesheuvel, als compromis op de propfen met de suggestie om de UNCTAD-onderwerpen te verdelen over de coördinatiecommissies van beide ministeries, en dan elke minister over zijn eigen onderwerpen ‘eerste verantwoordelijkheid’ te geven, en de delegatie onder een daarmee overeenstemmende *tweehoofdige*, en per onderwerp *wisselende*, ambtelijke leiding te plaatsen. Dat dit compromis alleen voor Unctad-3 zou gelden en daarna geëvalueerd moest worden, was ook een idee van Boertien. Naast dit laatste bleef in Biesheuvels tijdelijke regeling alleen de gescheiden voorbereidingsprocedure over. (Deze brief van Boertien wordt in Dierikx et al. red., 2005a, p. 632, noot 2, alleen samengevat. Een doorslag ervan vond ik in Boertiens nagelaten archief, dat wordt bewaard in het Historisch Documentatiecentrum voor het Protestantisme, gevestigd in de Vrije Universiteit, Amsterdam.)

voor ontwikkelingssamenwerking optreden was dit echter in veel mindere mate het geval. Primaire bevoegdheid bezaten zij wel ten aanzien van de hulpverlening, maar niet of nauwelijks bij de structurele aspecten van de ontwikkelingssamenwerking: de handel, investeringen, andere kapitaalstromen en de monetaire problematiek, en het scheepvaart- en mensenverkeer, kortom terreinen waarop andere ministeries wel primair bevoegd zijn; en die terreinen vormden gezamenlijk het grootste deel van de agenda die in Unctad aan de orde komt. Dit capaciteitsprobleem is structureel van aard, want onverbrekkelijk verbonden met het takenpakket van de minister z.p. en de grenzen daaraan. Met andere woorden: zolang de bevoegdheden van de OS-minister niet wezenlijk veranderden kon dit capaciteitsprobleem structureel niet dichterbij een oplossing worden gebracht (al liep er wel eens individuele uitzondering tussendoor van een oude rot die na een ruim twintigjarige ervaring bij Financiën namens BuZa in de delegatie naar Santiago kon plaatsnemen en daar een cruciaal contact met minister Langman van EZ kon ontwikkelen dat leidde tot een de opmerkelijke interventie in de monetaire discussie die ik in de sectie over Nederlands gedrag tijdens Unctad-3 zal toelichten).

In feite was dit probleem al vijf maanden voordat de strijd in het kabinet werd afgesloten en de Tweede Kamer zijn meerderheidsuitspraak deed, aangekaart door Boertiens hoofd van het Bureau Beleidsvoorbereiding, professor F. van Dam, in een memo aan zijn chef, DGIS J. Meijer (d.d. 19 oktober 1971, in Dierikx et al., red., 2005a, p. 592-593).⁵⁶ Van Dam vroeg toen aandacht voor het feit dat in de praktijk de OS-ambtenaren van BuZa nauwelijks in staat waren substantieel invloed uit te oefenen op de niet-hulp terreinen van ontwikkelingssamenwerking. Dat lag niet alleen aan de botsing met directe, kortetermijnbelangen waaraan de verschillende vakdepartementen meer gewicht toekennen, maar ook aan het feit dat de OS-mensen in interdepartementale gremia vaak moeten opboksen tegen een grote meerderheid ('meestal is de verhouding 1:10') van ambtenaren van andere ministeries (of binnen BuZa tegen ambtenaren van andere directies en afdelingen), die bijna allemaal op het vakgebied opereren waarvoor hun eigen ministerie of afdeling primair bevoegd is. Deze OS-ambtenaren zijn dus doorgaans niet alleen sterk in de minderheid, maar bezitten als vertegenwoordigers van het ontwikkelingsbelang dikwijls ook 'onvoldoende kennis van zaken om op te kunnen tornen tegen de technische' deskundigen van andere departementen en afdelingen, die in principe exclusief het Nederlandse belang dienen.⁵⁷ En die tekortschietende kennis en ervaring werd (mede) veroorzaakt, aldus Van Dam, omdat BuZa geen eigen sectie(s) of 'machinerie' had om deze structurele terreinen van ontwikkelingssamenwerking 'voldoende diepgaand' te analyseren; daardoor ontbrak bij BuZa, uitzonderingen daargelaten, doorgaans ook de basis om 'op voldoende hoog niveau' te kunnen participeren in internationale en interdepartementale beleidsgesprekken.

Die op BuZa ontbrekende capaciteit om adequate kennis en ervaring te genereren, gecombineerd met zijn lage participatie in beleidsvoorbereiding die uitgaat van andere ministeries en afdelingen, waren natuurlijk mede het gevolg van slecht capaciteitsbeleid op BuZa in het verleden; en die geringe participatie was waarschijnlijk mede te wijten aan de blijkbaar algemene ambtelijke gedragslijn om commissies van andere departementen als secundair en vaak alleen onder voorbehoud van eigen leidinggevend advies te dienen – wat overigens al sinds Bot ook de klacht was van BuZa-OS over de deelname van *andere* ministeries in de CCOS. Voorts wees Van Dam in zijn memo ook op de door al deze factoren veroorzaakte veel te trage standpuntbepaling over

⁵⁶) In het navolgende put ik voor enkele gegevens ook uit mijn eigen ervaring en indrukken. Maar de hoofdlijn in dit betoog is ontleend aan Van Dam, ook als ik hem niet aanhaal.

⁵⁷) Dat wil zeggen, dat zij zich individueel niet noodzakelijk gebonden achten aan politiek bredere taakopvattingen en belangen die het kabinet pretendeert uit te dragen – zoals die op het gebied van ontwikkelingssamenwerking; zulke specialisten van andere ministeries laten zich in hun interpretaties van opdrachten en richtlijnen zelfs niet altijd uitsluitend leiden door wat hun eigen ministers of staatssecretarissen zeggen – die in hun ogen soms slechts passanten zijn die niet echt weten wat het sectorbelang het beste dient.

de diverse niet-hulp onderwerpen op BuZa, waardoor ‘wij steeds een paar slagen achterliggen’ en ‘de belangen van de ontwikkelingslanden in de Nederlandse besluitvorming nauwelijks meetellen.’⁵⁸ Verbeteringen zouden echter staan of vallen, en dat was Van Dams hoofdpunt, met meer en duidelijkere competenties van de OS-minister.

Wel moet echter worden bedacht dat, zelfs als de meerderheidsmotie van de Tweede Kamer wél door het kabinet zou zijn overgenomen en Boertien met onmiddellijke ingang alle coördinatiebevoegdheden ten behoeve van Unctad had kunnen uitoefenen, de oplossing van dit capaciteitsprobleem bij BuZa veel meer tijd zou hebben gekost dan de luttele dertig dagen die hem nog restten voordat Unctad-3 begon.⁵⁹

De tweede klus die het kabinet nog moest klaren voordat de conferentie begon, betrof de afronding van de delegatie-instructie met de vaststelling daarvan in de ministerraad. Op 30 maart 1972 was het eindelijk zo ver, maar toen moesten er nog behoorlijk principiële meningsverschillen worden overbrugd – de eerder gepubliceerde gezamenlijke ‘Nota Unctad-3’ van Langman en Boertien van 9 maart had die merendeels omzeild of gemaskeerd. Concrete toezeggingen voor de opstelling in Santiago, afgezien van de uiteraard in het algemeen welwillende gezindheid tegenover de wensen van ontwikkelingslanden, waren in deze Nota dan ook niet te vinden.

Zelfs het punt waarop Nederland autonoom kan handelen: de hoogte van zijn ontwikkelingshulp, liet de Nota het voornamelijk bij tevredenheid over de Nederlands inspanningen, die gunstig afstaken bij die van andere DAC landen. Wel zou er bij de DAC-genoten ‘krachtig’ op worden aangedrongen om de Strategiedoelstellingen op dit punt ‘alsnog te aanvaarden’ (MinEZBuza 1972, p. 9). En over de ‘ontbinding van de hulp’, die als gevolg van de houding van de VS stagneerde, meldde Nota een idee van de Europese Commissie om de hulpbinding van de lidstaten onderling op te heffen, wat echter nog werd onderzocht (idem p. 10). In de ontwerp-instructie voor de delegatie stond vervolgens, dat met dit idee ‘in beginsel en afhankelijk van de feitelijke uitwerking’ kon worden ingestemd. Maar zelfs dit ging zowel Financiën als EZ te ver (Dierikx et al., red., 2005a, p. 649-650). De ministerraad van 30 maart besloot daarom naar de eerdere tekst van de Nota terug te keren, en daaraan alleen toe te voegen dat als een van de andere EEG-lidstaten tijdens de conferentie wél iets wilde zeggen over dit Commissie-idee, de delegatie dan maar aanvullende instructies moest vragen.⁶⁰

Ook bij het onderwerp ‘grondstoffen en landbouwbeleid’ ging de ontwerp-instructie iets verder dan de eerdere Notatekst, wat voor minister Lardinois (L&V) reden was een op onderdelen voorzichtiger tekst voor te stellen (idem p. 648-649). Boertien en Boersma waren het echter niet eens met deze wijziging, en wensten de iets scherpere tekst van de instructie te behouden (met inbegrip van de bereidheid verplichtingen te aanvaarden die tot reductie van de zelfvoorzieningsgraad van de EEG kunnen leiden – ook voor suiker!). Overeenstemming bleef uit, zodat de MR in

⁵⁸) Van Dam illustreerde deze woorden met verwijzingen naar de vertraagde reacties op de voor ontwikkelingslanden dreigende problemen ten gevolge van de Britse toetreding tot de EEG en naar die op het OS-Memorandum van de Europese Commissie (Dierikx et al., red, 2005a, p. 593).

⁵⁹) De ING-redactie voegt geen voetnoot toe waaruit blijkt of er nog iets gedaan is met Van Dams memo. Gevreesd moet dus worden dat er geen actie op is gevolgd. Daaraan had toch wel wat gedaan kunnen worden, zelfs zonder substantiële vergroting van de competenties van de minister z.p. Meijer, aan wie dit memo gericht was, schreef in december 1972 weer zijn beoordeling van het ministerschap z.p. in de voorbije periode. Het pleidooi van de aangenomen motie-Pronk maakte hij daarin volledig tot het zijne. Maar van verbeteringswensen in de geest van Van Dams memo was hem kennelijk niets bijgebleven (nota d.d. 5 december 1972 in Dierikx et al., red, 2005a, p. 742-748; verderop kom ik nog terug op wat Meijer wel aanbeval).

⁶⁰) Het derde ING-boek publiceert alleen de begeleidende brief van Langman, d.d. 20 maart 1972, bij de ontwerp-instructie, waarin alleen wordt ingegaan op de nog openstaande kwesties. De notulen van de ministerraad die deze brief en de ontwerp-instructie besprak en vaststelde op 30 maart, heb ik ontvangen via de ING-redactie. Als ik daaruit citeer, gebeurt dit met de referentie ‘MR-notulen 30 maart 1972’. (Het bovenvermelde besluit over de hulpontbinding in EEG-verband staat in deze notulen op p. 4.)

dit geval slechts met meerderheid van stemmen kon besluiten de instructietekst te handhaven (MR-notulen 30 maart 1972, p. 4).

Bij het onderwerp ‘zeescheepvaart’ is het opmerkelijk dat de brief van Langman alleen relatief kleine meningsverschillen voorlegde betreffende de financiering van tweedehandsschepen voor ontwikkelingslanden, inclusief de vraag of die ten laste van het ontwikkelingsplafond mocht komen. De knopen daarover werden doorgehakt, zoals samengevat in de redactionele voetnoten 15, 16 en 17 bij de brieftekst (Dierikx et al., red., 2005a, p. 651-652). Over de grotere vraagstukken in de scheepvaart (praktijken van Liner Conferences, verder overleg tussen reders en verladers, en scheepvaartwet- en regelgeving) had Langman echter geen controversen voor te leggen, waarschijnlijk omdat de ontwerpdelegatie-instructie al ieders instemming had gekregen. Als die laatste echter even vaag en weinig verplichtend was als de eerdere Nota (MinEZBuzaa 1972, p. 11-13), dan zou er in Santiago, en van daaruit met Den Haag, nog veel nader overleg nodig zijn.

Tijdens de ministerraad bracht Nelissen echter ook nog een ander onderwerp ter sprake dat Langman niet had aangemeld, en waarover ook in diens gezamenlijk Nota met Boertien nog geen Nederlands standpunt was geformuleerd (idem, p. 10): de ‘link’ tussen SDR’s en ontwikkelingsfinanciering. Ook daarover had de Tweede Kamer een motie-Pronk in voorbereiding. Nelissen verwachtte dat die ‘met grote meerderheid’ zou worden aanvaard. De Kamer zou in zo’n motie waarschijnlijk vragen om tijdens Unctad-3 een uitspraak te steunen die om de vestiging van zo’n band vraagt. Nelissen vond een dergelijke uitspraak echter ‘volstrekt prematuur,’ zolang de in mei 1971 begonnen studie van het IMF over dit idee nog niet klaar was. Andere ministers vielen hem bij (Drees en met name Udink, die fel opponeerde⁶¹). Boertien merkte op dat een AR-fractielid het voorstel wel deelde, omdat het een betere toedeling van trekkingsrechten impliceert; zelf wilde hij ook wel afwachten wat het IMF zou zeggen, maar hij benadrukte tegelijk dat het ‘politek belangrijk’ was ‘niet bij voorbaat principieel tegen te zijn.’

Langman ging echter scherper tegen Nelissen in: diens betoog in de Tweede Kamer – dat het link-voorstel inflatievergroterend zou werken – had hem namelijk geenszins overtuigd; het bestaande distributiesysteem van SDR’s was volgens hem minstens ‘even inflatoir.’ Hij wilde dan ook wel bereidheid tot het leggen van een link laten uitspreken in Santiago, mits de IMF-studie in dit opzicht geen gevaar zou uitwijzen. Boertien vond dat een prima tekst, maar de minister-president stelde voor de tekst in de delegatie-instructie (die kennelijk terughoudender was) niet te wijzigen. De MR stemde daarmee in. Alleen Langman verzocht aantekening dat hij tegen was (tegen het niet wijzigen van de instructie); van Boertien werd geen reactie genotuleerd, wat wederom wegduikgedrag verried (MR-notulen 30 maart 1972, p. 7-8).

Inderdaad nam de Tweede Kamer op 11 april 1972, twee dagen voor het begin van Unctad-3, een motie aan, die er bij de regering op aandrang om tijdens de conferentie ‘te bevorderen dat naar toepassingsmogelijkheden wordt gestreefd voor een band tussen de toewijzing van Bijzondere Trekkingsrechten en additionele ontwikkelingsfinanciering’ (Tweede Kamer 1972b, p. 2880).⁶² De motie werd bijna unaniem aanvaard; slechts drie van de aanwezige leden stemden tegen (idem p. 2881).⁶³ Minister Nelissen, die op 28 maart de toen ingediende versie van de motie prematuur had genoemd, deelde voorafgaand aan de stemming mee, dat hij na de wijziging door Pronk zijn standpunt had herzien – al kreeg hij slechts over zijn lippen dat hij ‘het oordeel over deze motie in

⁶¹) Op twee eerdere momenten in deze MR stond Udink nog wel aan Boertiens kant, maar bij dit onderwerp niet.

⁶²) Pronk had zijn oorspronkelijke motietekst tijdens het nieuwe overleg in de Tweede Kamer op de valreep gewijzigd door de reeds in dit citaat gebruikte woorden ‘streven naar toepassingsmogelijkheden voor’ alsnog in te laten lassen.

⁶³) Als alle 131 Kamerleden die volgens de Handelingen bij het begin van deze middagzitting aanwezig waren (Tweede Kamer 1972b, p. 2873) hebben meegestemd, dan waren er dus 128 voorstemmers.

vol vertrouwen aan de Kamer' overliet (idem p. 2880).⁶⁴

Inderdaad had de wijziging van de motie bevorderd, dat (bijna) niemand zich bij voorbaat principieel tegen het leggen van een link hoefde uit te spreken. En dat was waarschijnlijk ook wat Boertien had willen bepleiten in de ministerraad van 30 maart.

Van de uiteindelijke delegatie-instructie is echter maar weinig bekend geworden. Maar als de Nota van de Langman en Boertien een indicatie was van wat verwacht mocht worden, dan was er geen aanwijzing dat Nederland tijdens Unctad-3 meer aan de wensen van ontwikkelingslanden zou bijdragen, dan op de vorige conferentie. Er zou ook nu weer contact worden gelegd 'met een aantal gelijkgezinde landen', zowel tussen ontwikkelde als ontwikkelingslanden, met het oogmerk constructieve voorstellen uit te werken voor de verschillende onderwerpen', zoals de Nota beloofde (Min-EZBuza 1972, p. 3) – maar die contacten moesten op dat moment, een maand voordat de conferentie zou beginnen, blijkbaar nog gelegd worden; zodat gevreesd moet worden dat Den Haag maar weinig tijd had voor de voorbereiding van voorstellen die constructief waren.

Het verloop van Unctad-3 en enkele saillante uitkomsten

Werd Unctad-3 de conferentie die velen hadden gewenst, wat zij misschien niet echt hadden durven verwachten, maar wel hadden gehoopt: een ontmoeting tussen de representanten van arm en rijk in de wereld die bewees dat er te praten was over wat er mis is in de wereld, en met name: wat daaraan gedaan kan worden ten behoeve van ieders recht op een volwaardig menselijk bestaan? Achteraf gezien geen geringe hoop, maar ik kan niet ontkennen dat ik die gekoesterd heb.

Dat werd Unctad-3 dus niet. Gepraat werd er meer dan genoeg. Maar de woordvoerders van de belanghebbers bij de bestaande machts- en welvaartsverdeling in de wereld deden dat niet met de intentie daarin veel verandering te brengen; en dat gold ook voor de vertegenwoordigers van de armen. Pronk, als Kamerlid voor het eerst aanwezig bij het besloten overleg van de groep van de rijke landen (de B-groep en de EEG-groep), zag al drie weken na de opening van de conferentie 'iedere hoop vervliegen dat er ooit een internationaal ontwikkelingsbeleid tot stand zal komen dat zal resulteren in een gelijkere internationale arbeids- en welvaartsverdeling' (Pronk 1972b, p.475). En in een interview na afloop zei hij over die besloten vergaderingen, 'dat er veel meer gehuicheld wordt dan je dacht. Dat het aanvaarden van de strategie van het tweede ontwikkelingsdecennium niet gemeend was, dat daar alleen lippendienst bewezen werd aan de mondiale motieven waar zo'n strategie uit zou moeten ontstaan. *Ze willen helemaal niet (...)*' (Arian 1972).

Afgezien van dit laatste, concludeerden ook de ministers Langman en Boertien na afloop, op 7 juni 1972, in een nota aan de Eerste Kamer waarin zij een eerste, voorlopige indruk gaven, 'dat deze conferentie een onvoldoende bijdrage heeft geleverd aan de ten uitvoerlegging en verdere uitwerking en uitdieping van de VN-strategie' (IS, juni 1972, p.128). Beide ministers hadden van dit streven een speciaal punt van gemaakt, en er in Santiago met name op aangedrongen dat alle landen bij de aanvaarding van de Strategie hun eerder uitgesproken reserves zouden intrekken. Dat was echter geen geste waarvoor de G77 bijzonder warm liep: het kwam in elk geval niet voor in het Actieprogramma dat zij in Lima (Peru) hadden opgesteld voor Unctad-3.⁶⁵

⁶⁴) Waarschijnlijk zijn er wel meer voorstemmers geweest die zich door Pronks tekstwijziging hebben laten overhalen. Het lid Waalkens (VVD) bijvoorbeeld, die het nieuwe standpunt van Nelissen uitlegde als een uitspraak die erop neerkwam, dat 'met het bevorderen van het gesprek hierover' in Santiago 'aan de motie is voldaan,' kwam in zijn stemverklaring dan ook met een veelzeggende voorbehoud: zijn voorstem hield namelijk 'in geen dele in dat wij ons te allen tijde positief ten opzichte van deze materie zullen kunnen opstellen,' want dat zou afhangen van hoe dat gesprek in Santiago zou verlopen (Tweede Kamer 1972b, p. 2881).

⁶⁵) De in Lima gehouden tweede ministeriële bijeenkomst van de G77 (toen al gegroeid tot 98 lidstaten, waarna ten tijde van unctad-3 drie nieuwe lidstaten het totaal op 101 leden brachten), na de eerste in Algiers in 1967, was voor

In deze geactualiseerde wensenlijst van de Derde Wereld lag de nadruk namelijk primair op de actuele handels- en ontwikkelingsproblemen waarmee de ontwikkelingslanden in de recente en komende periode waren en nog kunnen worden geconfronteerd, zoals onder andere de gevolgen van de monetaire crisis die in augustus 1971 ontstond door de intrekking van de Amerikaanse goudgarantie van de dollar, en de effecten van de uitbreiding van de EEG met het VK, Ierland en Denemarken, die al voor de inwerkingtreding van deze uitbreiding voelbaar zullen zijn voor veel ontwikkelingslanden, in het bijzonder die met speciale banden met de EEG en een of meer van de toetredende landen.⁶⁶

Wat betreft deze urgente kwesties was de G77 aan het eind van Unctad-3 teleurgesteld over het feit dat, hoewel beide vraagstukken om maatregelen vroegen die pas op langere termijn baat zouden hebben voor arme landen, de daarover aangenomen resoluties niet of nauwelijks voorzagen in tegemoetkomingen aan ontwikkelingslanden die al op korte termijn verlies hadden geleden. Bovendien zouden de beslissingen over deze maatregelen niet in Unctad, maar alléén in een kleine kring van landen van het IMF en binnen de EEG worden genomen, plaatsen waar het belang van ontwikkelingslanden nauwelijks adequaat gerepresenteerd zou zijn in die besluitvorming. Bij de monetaire problematiek ging weliswaar een van de twee bij meerderheid aangenomen resoluties over kortetermijneffecten van wisselkoersveranderingen in belangrijke valutalanden op de waarde van de monetaire reserves van ontwikkelingslanden; maar de aanbevelingen die daarop volgden hielden in feite slechts in dat donorlanden en multilaterale hulpinstellingen er rekening mee zouden (moeten) houden bij de bepaling van hun hulp aan deze landen; verder zouden ontwikkelde landen met sterke en/of in waarde stijgende munten de schuldaflissing en rentelast van de door hen verstrekte leningen aan ontwikkelingslanden moeten verlichten, terwijl verlieslijdende ontwikkelingslanden ook gecompenseerd zouden moeten worden bij de volgende creatie en toewijzing van SDR's. Alle drie nogal vage aanbevelingen van zeer globale aard.⁶⁷

Nog gecompliceerder waren echter de maatregelen die de nadelige gevolgen van de uitbreiding van de EEG voor ontwikkelingslanden moesten verminderen of voorkomen: enerzijds omdat die nadelen zich kunnen manifesteren over een zeer breed terrein van hulp- en handelsrelaties van verschillende (groepen van) ontwikkelingslanden; en anderzijds omdat veel van deze nadelen oorzakelijk niet alleen voortkomen specifiek toekomstig beleid van de EEG-landen, maar ook samenhangen met de wijze waarop hun economieën en handelsstromen zullen reageren op veranderende concurrentie- en productiepatronen. En als bepaalde negatieve ontwikkelingen wel eens duidelijk en uitgesproken specifiek zijn, zoals bijvoorbeeld de gevolgen voor de bestaande suikerregeling van het Gemenebest (de GSO), dan zijn wel de daaronder lijdende ontwikkelingslanden rechtstreeks aan te wijzen; maar de grootte en duur van hun nadelen slechts benaderenderwijs in te schatten, en deels ook afhankelijk van hun eigen corrigerende tegenmaatregelen en de reacties van andere suikerimporterende of -exporterende landen. Hoe die problemen mettertijd zouden kunnen worden verlicht, of voorkomen, was moeilijk bij voorbaat aan te geven, laat staan per land afzonderlijk. Daarom was in eerste instantie gekozen voor een

bereid door drie regionale bijeenkomsten (in Bangkok, Addis Abeba en Lima), en vond plaats van 28 oktober tot 7 november 1971. De volledige tekst van de Verklaring en het Actieprogramma van Lima is onder andere opgenomen in het eindverslag van de Nederlandse delegatie naar Unctad-3 (MinEZ 1972, deel I, bijlage 6, p. 122-186).

⁶⁶) De monetaire crisis komt prominent voor in vele hoofdstukken van het Lima-document, terwijl het eerste hoofdstuk van deel 3 (het actieprogramma) geheel gewijd is aan de analyse van de gevaren voor ontwikkelingslanden en de te nemen maatregelen in hun belang (p. 129-133 van het delegatieverslag, deel I – zie noot 65). De effecten van de EEG-uitbreiding worden in algemene zin aangestipt onder de gesignaleerde toename van protectionisme bij rijke landen (p. 124 en 126, deel I), maar krijgen een apart hoofdstuk in het werkprogramma (tekenend voor de verdelende werking van de speciale relaties van de EEG, vallen de aanbevelingen van de G77 in dit hoofdstuk uiteen in drie aparte paragrafen voor achtereenvolgens de Afrikaanse, de Aziatische en de Latijns-Amerikaanse landen (p. 136-137, deel I).

⁶⁷) Wat Nederland van deze en andere resoluties in Santiago vond, zal ik verderop in een aparte sectie belichten.

bereidverklaring waarin de EEG en het VK niet zozeer vastlegden wát zij in concreto zouden doen om die nadelen zo goed als mogelijk op te vangen, als wel dat zij beloofden dit te zijner tijd te zullen doen. Dit was verklaard tijdens de onderhandelingen over de Britse toetreding, toen in mei 1971 de Zes en met name de Franse regering akkoord gingen met de vage formule waarbij de Engelse onderhandelaar Rippon zich neerlegde, namelijk: dat ‘de belangen van de landen in de Gemeenebest-Suikerovereenkomst’ (GSO) – die eind 1974 zou aflopen – ‘ter harte zullen worden genomen’ (geciteerd uit *NRC-Handelsblad* van 13 mei 1971, in Coppens 1971, p. 48).

Wat deze belofte uiteindelijk waard zou zijn was ten tijde van Unctad-3 dus nog niet te zeggen. De armere GSO-landen die een aanbod hadden om mee te doen aan de komende associatie-onderhandelingen, die in de loop van 1973 zouden beginnen, moesten afwachten wat zou worden overeengekomen voor suiker; maar India, dat dit aanbod niet had gekregen, moest op eigen houtje iets zien te regelen. En andere suikerexporterende ontwikkelingslanden dan deze groep moesten maar zien hoeveel de eigen suikerproductie in het VK en Denemarken nog zou stijgen onder invloed van de (hogere) Europese producentenvergoedingen in de rest van 1972 en in ’73, en wat van het verwachtbare suikeroverschot van de vergrote EEG naar de wereldmarkt zou worden geloosd.

In Santiago werd in feite maar één ontwerp-resolutie ingediend die aan deze problematiek was gewijd, maar die was slechts in zeer algemene termen gesteld: de naam van de EEG kwam er zelfs niet in voor, terwijl er evenmin werd gerefereerd aan schade specifiek ten gevolge van de toetreding van het VK en drie andere landen (Noorwegen haakte pas later af).⁶⁸ Toch was wel duidelijk dat deze problematiek de onmiddellijke aanleiding was voor de indianers. En dat kon tevens worden afgeleid uit het feit dat onder de 49 ontwikkelingslanden die deze resolutie indienden zich geen enkel reeds met de EEG geassocieerd land bevond, terwijl er ook maar zes van de Gemeenebest-landen die een toetredingsaanbod hadden bij waren.⁶⁹

Sicco Mansholt, sinds 1958 landbouwcommissaris van de EEG en vanaf 22 maart 1972 tevens voorzitter van de Europese Commissie, had reeds in zijn eerste rede in het plenaire debat benadrukt dat toewijzing van extra SDR’s aan ontwikkelingslanden gewenst was en dat hervorming van het GLB meer import van suiker, granen en olieën en vetten moest mogelijk maken. De rede van de Luxemburger Thorn, namens de ministerraad van de EEG, had echter niet zo’n positieve indruk gemaakt. Ook afzonderlijke lidstaten stelden teleur met weinig toeschietelijke redevoeringen, terwijl zij intussen in de verschillende conferentiecommissies en -werkgroepen uitblonken met tegenstrijdige of verwarrende standpunten. Toen Mansholt dan ook kort voor het einde van de conferentie, toen in de voornaamste overleggroep de gesprekken opnieuw stokten, onverwacht terugkeerde in Santiago voor een tweede redevoering gonsden het van de geruchten in de wandelgangen. Mansholt zelf ontkende dat hij terugkwam om de conferentie te redden, wat enkele Nederlandse kranten hadden geschreven; maar het was wel om van de ontwikkelingslanden te horen wat die nu precies wilden, zo zei hij zelf – alsof daarover nog vragen konden bestaan.⁷⁰ In een nachtelijke plenaire vergadering nam hij in het bijzonder stelling tegen de genoemde ontwerp-resolutie: het speet hem daarin kritiek te proeven op de EEG, en die vond hij niet terecht – nota bene! Met een schets van de voorstellen die de Commissie in het komende najaar zou voorleggen aan de geplande EEG-top-conferentie van staatshoofden en regeringsleiders, die allerlei goeds in het vooruitzicht stelden

⁶⁸) De opmerking in het Nederlandse delegatieverslag, dat deze ontwerp-tekst ‘een scherpe aanval tegen de EEG inhield’ (MinEZ 1972, deel I, p. 28), was in elk geval zwaar overdreven.

⁶⁹) Dat waren alleen Ghana, Nigeria, Lesotho, Sierra Leone, Swaziland en Trinidad & Tobago, aldus mijn toelichting bij de samenvatting van de ontwerp-resolutie in Coppens & Scherpenzeel 1972b (p. 80-81).

⁷⁰) Scherpenzeel en ik registreerden in Santiago nog tal van andere verklaringen en verhalen over Mansholts opvallende actie, die vermoedelijk vooral werd ingegeven door de behoefte het beschadigde blazoen van de EEG wat op te poetsen. In de nacht van 18 op 19 mei 1972 sprak hij de plenaire vergadering voor de tweede keer toe, nu vanuit de delegatiebank achterin de zaal in plaats van op het spreekgestoelte voorin. Toen was de bovengenoemde ontwerp-resolutie aan de orde die onexpliciet de EEG betrof (voor meer details zie Coppens & Scherpenzeel 1972b, p. 11-13 en 81).

voor ontwikkelingslanden, kreeg hij de critici stil, althans: die stelden de conferentie voor om de inhoud van de resolutie voor nadere bestudering door te verwijzen naar de later in oktober 1972 plaatsvindende TDB.⁷¹

Dit was misschien wel een verstandig tegengebaar van de G77, gegeven de grote verdeeldheid over dit onderwerp in eigen kring, en de nog een tijdlang ontbrekende duidelijkheid over de plannen van de Europese Commissie. Maar wat in het vat zat, zou men stellig niet laten verzuren!

Over de monetaire problematiek was voorts een tweede, meer algemene resolutie ingediend. Die ging over de hervorming van het in ongerede geraakte internationale geldstelsel, en drong onder andere aan op meer adequate aandacht voor de belangen van ontwikkelingslanden in de besluitvorming. Deze resolutie had drie paragrafen over de SDR's en die werden eerst (op verzoek van de VS) apart in stemming gebracht: dat leverde geen tegenstemmen op en maar zes onthoudingen (waaronder de VS en twee ontwikkelingslanden). Er waren echter ook maar 65 voorstemmers – omdat onder andere de communistische landen, inclusief de Volksrepubliek China, niet aan de stemming hadden deelgenomen vanwege hun afwijzende houding tegenover het IMF.⁷² Eén van de voorstemmers, het VK, verklaarde mede namens een groot aantal andere Westelijke landen, dat hun instemming echter niet mocht worden uitgelegd als een vooruitlopen op de uitkomsten van het nog af te ronden onderzoek van het IMF. Dit betrof zowel de te overwegen nieuwe schepping van SDR's per 1 januari 1973 als de wenselijkheid van het leggen van een band (de 'link') met de behoefte aan ontwikkelingsfinanciering.

De daarna in stemming gebrachte resolutie als geheel leverde bijna dezelfde uitslag op: 67 voor, nog steeds geen tegen, en nu maar één onthouding. Namens dezelfde voorstemmers plaatste het VK nu ook een kanttekening bij de resolutie, namelijk dat de aanbevolen gecoördineerde oplossing van de monetaire, de handels- en financiële vraagstukken geen afbreuk zou mogen doen aan de onafhankelijkheid van het IMF en de GATT, en dat er ook geen nieuwe internationale organisatie voor zou mogen worden voorgesteld. Het enige land dat zich onthield, Roemenië, verklaarde dat het deze resolutie te vaag en vrijblijvend vond. In feite vonden ook de ontwikkelingslanden die wel hadden voorgestemd dit. Om van hun 'diepe teleurstelling' over de inhoud van deze compromis-resolutie blijk te geven vroegen zij om hun oorspronkelijk tekstontwerp als een declaratie van de G77 in het conferentierapport op te nemen.

Over de overige conferentie-uitkomsten van Unctad-3 moet ik korter zijn. Er waren nog 45 andere ontwerpresoluties ingediend (overigens: niet altijd alleen door ontwikkelingslanden); 30 daarvan werden unaniem (soms wel dankzij amendementen op de valreep) door de plenaire vergadering aanvaard. De overige 15 werden slechts met meerderheidstemmen aangenomen (waarbij het aantal tegenstemmers varieerde tussen nul en 25).⁷³ Vergeleken met uitspraken van de vorige conferentie in New Delhi: 34 (bijna) unanieme aanvaardingen, en maar vier slechts bij meerderheid, heeft de G77 dus nu weer meer voor confrontatie dan voor consensus gekozen.

De slechts door een meerderheid goedgekeurde resoluties zijn overigens niet altijd de politiek

⁷¹) Voor een positiever gestemde weergave van wat Mansholt allemaal voorspiegelde, zie het delegatieverslag (Min-EZ 1972, deel I, p. 22, tweede alinea). Er was overigens bij enkele EEG-delegaties (uitgezonderd de Nederlandse) intussen ook al wat irritatie te horen geweest over Mansholts eigenzinnige, en niet vooraf voorgelegde, tweede optreden in Santiago – maar die verstomde toen de ontwerpresolutie voorlopig in de ijskast ging (Coppens & Scherpenzeel 1972b, p. 13).

⁷²) Nederland zat bij de voorstemmers, zoals verderop zal blijken.

⁷³) Als bij deze aantallen ook de uitslag van de drie stemmingen bij de (twee) monetaire resoluties wordt opgeteld wordt het totaal voor de conferentie: 47 resoluties, waarvan er 30 met algemene stemmen werden aanvaard, en 17 slechts bij meerderheid. In Coppens & Scherpenzeel 1972b is op p. 84-85 een volledig overzicht van deze uitkomsten opgenomen, met een aparte kolom voor de Nederlandse standpunten bij de resoluties die bij meerderheid werden aanvaard.

het meest belangwekkende, of anderszins interessante conferentie-uitkomsten. Ik beperk me daarom tot de volgende:⁷⁴

- De diverse problemen die de fabrikatenhandel betroffen, zoals het APS en de kwantitatieve importrestricties, waren opgenomen in tamelijk vage resoluties die met unanimitieit werden aangenomen voornamelijk omdat er niet veel in werd gezegd.⁷⁵ En dat geldt ook voor de Multilaterale Handelsbesprekingen die, mede naar aanleiding van de monetaire crisis, waren afgesproken tussen de grote industrielanden; die zouden in het kader van de GATT ergens in 1973 van start gaan. De belofte dat dan ook, en meer dan bij de Kennedy-ronde, rekening zal worden gehouden met de belangen van ontwikkelingslanden, was in Santiago het excuus voor de grote landen om tal van zaken waarover arme landen bezorgd waren voor zich uit te schuiven naar deze volgende handelsronde.
- Het onderzoek naar beperkende bedrijfspraktijken dat in 1968 nog door de ontwikkelde landen was afgewezen, en daarom alleen dankzij een meerderheidsresolutie in New Delhi van start was gegaan, had inmiddels ook ontwikkelde landen aan het denken gezet. In Santiago kon daarom met algemene stemmen een voortzetting van het onderzoek worden goedgekeurd. Een vergelijkbaar onderzoek naar monopolistische praktijken van handelsondernemingen in de grondstoffensector, dat voor cacao bijna gereed was, werd in Santiago door de G77 aangegrepen om zulk onderzoek ook voor een hele serie andere grondstoffen te laten starten. De B-groep wilde echter eerst de cacao-studie afwachten en stelde dat voor als alternatief. Maar de G77 wilde daarop niet wachten en koos ervoor het gewenste verdere onderzoek dan maar via een meerderheidsbesluit te laten doorgaan.
- De reeds in het vorige hoofdstuk gebleken toenemende samenwerking in de zeescheepvaart leidde er in Santiago toe dat vijf van de zes ontwerp-resoluties met unanimitieit konden worden aangenomen (ze betroffen onder meer de uitbreiding van handelsvloten van ontwikkelingslanden, vrachttarieven die met belangen van arme landen rekening houden, en ontwikkeling van havens in de Derde Wereld). Het zesde ontwerp, dat de wenselijkheid van een universeel aanvaarde gedragscode voor Liner Conferences (zie de toelichting in hoofdstuk 4), stuitte echter op zoveel tegenwerpingen van allerlei aard, dat men er in Santiago niet uitkwam. Het meerderheidsbesluit dat daarop volgde verhult echter dat er op diverse punten meer inhoudelijke overeenstemming was dan deze stemverhouding suggereert.
- Bij enkele van de zeven resoluties over ontwikkelingsfinanciering en andere kapitaalstromen was de onvermijdelijkheid van meerderheidsresoluties weliswaar een indicatie van reële oppositie van rijke landen. Toch leidde die slechts in twee gevallen tot tegenstemmen: bij de schuldenproblematiek, waar 14 landen geen algemene regeling wensten en alleen arrangementen per land; en bij particuliere bedrijfsinvesteringen, waar drie landen de tekst onevenwichtig vonden. Bij beide resoluties was echter het aantal stemonthoudingen groter dan het aantal tegenstemmers, zodat duidelijk niet alle landen hun bezwaren even zwaar lieten wegen. Andere meerderheidsresoluties liepen zelfs geen enkele tegenstem op, maar wel uiteenlopende aantallen onthoudingen (maar bij de resolutie over de totale kapitaalstroom naar ontwikkelingslanden bleek wel uit de naderhand uitgesproken reserves dat diverse donorlanden wars waren van aan een jaartal opgehangen verplichtingen). Bij de resoluties over de hulpvoorwaarden, de mobilisering van binnenlandse hulpbronnen in ontwikkelingslanden en de door ontwapening vrij te

⁷⁴) Selectief gebaseerd op mijn samenvattingen in Coppens & Scherpenzeel 1972b (p. 51-83), waar nodig aangevuld met gegevens uit het delegatieverslag (MinEZ 1972, deel I).

⁷⁵) Het nog steeds ontbreken van een APS-aanbod van een aantal belangrijke industrielanden (waaronder de VS en Canada) werd nogal diplomatiek en bijna als in het voorbijgaan genoteerd. Er werd op aangedrongen dat deze landen hun toezeggingen nog in 1972 of begin '73 zouden nakomen. En over de wederkerige preferenties werd gesteld dat die maar door de direct daarbij betrokken landen moesten worden opgelost. De Speciale Preferentiecommissie, die een permanente status kreeg, zou in 1972 of '73 moeten nagaan welke verbeteringen gewenst waren; de zonder stemming aanvaarde resolutie somde daarvoor alvast enkele ideeën op.

maken middelen, leken de meningsverschillen echter niet groot, of meer van politieke aard te zijn.

- Op voorstel van de G77 werd met algemene stemmen een resolutie aangenomen over de relatie tussen milieumaatregelen en handel en ontwikkeling van ontwikkelingslanden, die de Unctad-SG vroeg de mogelijke negatieve effecten voor de laatste te bestuderen, inclusief de maatregelen die de komende VN-conferentie in Stockholm zou gaan aanbevelen.
- Uitstel tot latere behandeling vond ook plaats voor de onderwerpen die in de VN Ontwikkelingsstrategie stonden: nu al actie ondernemen tegenover ontwikkelde landen die nog in gebreke waren gebleven, wat de ontwikkelingslanden bepleitten, vonden de meeste B-groep-landen prematuur; dat kon beter worden bekeken zodra de Strategie in haar geheel zou worden geëvalueerd (bij voorbeeld bij de 'mid-term review' in 1974).

Al met al kon Unctad-3 niet met spectaculaire besluiten worden afgesloten, zoals in New Delhi nog wel was gebeurd – al was alleen het APS toen een echte doorbraak geweest.⁷⁶

Nederlands daden en opvattingen tijdens Unctad-3

Kwam Nederland tijdens deze conferentie beter voor de dag dan in 1968 bij Unctad-2? Ja, als het over presentatie en mooie gebaren gaat stellig wel: Nederland had dankzij Udinks acties in verband met de VN-Ontwikkelingsstrategie al een positief imago gekregen bij een aantal ontwikkelingslanden; en dat was door het Nederlands hulpbeleid in de laatste jaren van de vorige periode nog wat verder versterkt. Enkele andere beleidsdaden en een concreet voorstel hebben dit imago daarna ook tijdens Unctad-3 bevestigd en verstevigd.

Bijvoorbeeld het besluit in het najaar van 1972 om de Chileense regering, naast de al op gang komende hulp aan dit land, ook de technische uitrusting voor het nieuwe conferentiegebouw aan de Avenida Bernardo O'Higgins te schenken,⁷⁷ viel wel op – president Allende wijdde er woorden van dank aan in zijn openingsrede. Daarnaast waren er ook de (aanvankelijk niet door de regering gewenste) uitspraken van het Unctad-3-symposium in Den Haag in januari 1972, die scoorden in de internationale pers. Dat deed het Nederlandse aanzien goed, alhoewel de regering aanvankelijk zelf geen enkele boodschap had aan die aanbevelingen.⁷⁸

Daarnaast was de aanwezigheid in Santiago van twee ministers, van EZ en BuZa-OS, op zich niet zo opzienbarend; dat hadden meer landen. Maar dat Langman en Boertien gezamenlijk bijna de gehele duur van de conferentie present waren, maakte wel indruk – ook al waren zij daar nooit tegelijkertijd. En bevestigde het zelfs voor een tweede keer naar Santiago komen van landgenoot Mansholt, als voorzitter van de Europese Commissie, en diens twee redevoeringen in de plenaire vergadering – waarvan de eerste, meer dan de tweede, ook enkele opvallende punten van pro-ontwikkeling-kritiek op de EEG bevatte –, niet het beeld dat Nederland ook in Brussel voor de

⁷⁶) Wat niet wegneemt dat er wel enkele winstpunten buiten de directe actiesfeer te noteren waren, zoals de aandacht voor de groeiende inkomenskloof binnen ontwikkelingslanden, en de negatieve rol die multinationale ondernemingen hebben in sommige ontwikkelingslanden. Beide punten werden naar voren gebracht door de Chileense president Allende in zijn openingstoespraak van Unctad-3; het eerste punt werd later ook krachtig onderstreept door Wereldbankpresident McNamara in diens bijdrage aan het algemene debat.

⁷⁷) Naast geluids- en vertaalapparatuur, ook een elektronisch personenoproepsysteem en een gesloten televisiecircuit, alles afkomstig van Philips, samen met de installatiekosten een donatie van f. 1,1 mln. (volgens *IS*, 10 september 1971, p.3).

⁷⁸) Dat laatste zal de meeste aanwezigen in Santiago niet eens zijn opgevallen. Maar Bieckmann tekende vermoedelijk uit goede bron op dat deze 'aanbevelingen (...) tijdens de Unctad-conferentie door tal van delegaties werden geciteerd. En Prins Claus zou een paar maanden voor zijn dood nog met genoeg memorieren dat het rapport zelfs door de delegatie van de Sowjet-Unie was aangehaald (Bieckmann 2004, p.94).

Derde Wereld opkwam?⁷⁹

Uit de redevoeringen die beide Nederlandse bewindslieden in de plenaire vergadering hielden (op 19 april en 15 mei)⁸⁰ valt op zichzelf niet veel buitengewoons aan te halen – uitgezonderd het concrete voorstel dat Boertien in zijn rede naar voren bracht, waarop ik verderop zal terugkomen. Ze spraken in het algemeen beiden zeer positief getoonzette woorden die in allerlei opzichten getuigden van Nederlands wil om het nodige bij te dragen aan hulp en handelsbevorderende maatregelen ten gunste van ontwikkelingslanden in het algemeen, en de minist ontwikkelde onder hen in het bijzonder. Beiden riepen zij, zoals hierboven reeds genoemd, de overige landen op hun destijds bij de lancering van de VN-Ontwikkelingsstrategie uitgesproken reserves tegen bepaalde aanbevelingen hierin nu tijdens Unctad-3 officieel in te trekken. Dat was weliswaar een goed bedoelde oproep, maar gevolgen had die niet omdat ontwikkelde noch ontwikkelingslanden er behoefte aan hadden hun in 1970 geformuleerde bedenkingen te heroverwegen. Bovendien, dit intrekken zelf was niet zo moeilijk; veel wezenlijker en problematischer was het wijzigen van het achter de reserves liggende beleid, en dat waren de landen die ze hadden uitgesproken niet van plan.⁸¹

Nederland had het op dit punt in elk geval een stuk gemakkelijker dan de meeste andere landen, want het had in 1970 maar tegen één aanbeveling aarzelingen uitgesproken: die over de ‘link’ (zie het vorige hoofdstuk p. 195, noot 15). Die reserve zou tijdens Unctad-3 inderdaad worden ingetrokken. De manier waarop dit gebeurde kreeg echter een uitwerking die meer betekende dan de intrekking daad zelf. En dat was mede te danken EZ-minister Langman.

Die had, zoals we hierboven al hebben gezien, tijdens de ministerraadsdiscussie over de delegatie-instructie ten aanzien van de ‘link’ een heel andere opvatting verdedigd dan de meeste andere ministers (met name Nelissen en Udink): terwijl hij toen als enige voor een wijziging van de instructie ten gunste van de ‘link’ was geweest, zag Langman in Santiago echter kans het Nederlandse standpunt veel meer met zijn eigen ideeën te laten inkleuren. En dat zou uiteindelijk ook bij Financiën een kentering in het denken teweegbrengen (waarover verderop meer).

Langman merkte tijdens de delegatievergaderingen namelijk, dat de door Boertien aangewezen ambtelijke vice-voorzitter van de delegatie, Mr. C. van der Tak, interessante meningen over de ‘link’ op tafel legde. De EZ-minister zag daar wel wat in en besloot dat deze BuZa-ambtenaar – en dus niet de (enige!) man van Financiën in de delegatie – het officiële Nederlandse standpunt over de ‘link’ zou inbrengen in Commissie III van de conferentie. Van der Tak was op dat moment hoofd van het Bureau Unctad-zaken op BuZa, maar was tussen 1945 en ’68 (bijna) onafgebroken werkzaam geweest op Financiën, en had namens dit ministerie ook deelgenomen aan zowel Unctad-1 als 2. Belangrijker was echter dat Van der Tak uitstekend was ingevoerd in het mo-

⁷⁹) Dat deden overigens ook anderen die in Santiago waren. Van Tongeren doet uitgebreid verslag van de pogingen van ambtelijke en parlementaire zijde om het aanvankelijke minimale Gemeenschapsstandpunt van de EEG, verwoord door Luxemburgse Raadsvoorzitter Thorn, nog tijdens de conferentie tot enige aanpassing te bewegen (Tongeren 1972, p.43-44).

⁸⁰) Langman en Boertien volgden daarmee het voorbeeld van het kabinet-De Jong voor de oplossing van het ‘ministersprobleem,’ zodat elk van hen kon fungeren als politiek hoofd van de Nederlandse delegatie (Langman was vanaf het begin aanwezig en bleef tot 26 april 1972 (bijna twee weken), en Boertien loste hem drie dagen later af en bleef tot het einde (drie-en-een-halve week). Daarnaast had de Nederlandse delegatie ook nog twee ministers en vijf ambtenaren uit Suriname en de Nederlandse Antillen in haar midden, naast 24 ambtenaren van drie Nederlandse ministeries en drie verschillende ambassades; het aantal van alleen EZ (13) was veruit het grootst; BuZa was met slechts vier ambtenaren aanwezig (MinEZ 1972, p.105-106).

⁸¹) Boertien, wiens redevoering bijna een maand later kwam dan die van Langman, voelde zich verplicht toe te geven dat de oproep van zijn collega tevergeefs leek te zijn geweest. Maar dat weerhield hem er niet van de oproep te herhalen, en er de nogal onnozele verwachting aan vast te knopen dat als alle landen hun reserves zouden intrekken dit tot een algeheel succes van de conferentie zou leiden (MinEZ 1972, deel I, p. 117).

netaire debat.⁸²

Langman en Van der Tak konden het inhoudelijk zo goed met elkaar vinden over het onderwerp van de 'link', dat zij waarschijnlijk gezamenlijk een presentatie bedachten, die politiek volledig binnen het mandaat van de delegatie bleef, maar tegelijkertijd liet zien dat er een 'link' kon worden uitgewerkt die inhoudelijke veel beter was dan de op dat moment bestaande toedeling van de SDR's.

Van der Tak voerde dit plan uit door aan het begin van zijn interventie over de 'link' mede te delen, dat de Nederlandse regering nog niet tot een finaal standpunt over deze zaak was gekomen en nog wachtte op de IMF-studies over de kwestie (MinEZ 1972, deel I, p. 222). De gedachtevorming over dit onderwerp had intussen echter niet stilgestaan. Diepgaande besprekingen in een werkgroep van gekwalificeerde personen uit BuZa-OS, EZ, Financiën en de Nederlandse Bank hadden plaatsgevonden.⁸³ En die hadden er toe geleid, zo luidde de centrale boodschap, dat de Nederlandse regering toch alvast 'a positive search' wenste aan te moedigen 'for a form of link that would contribute to a more satisfactory functioning of the international monetary system' (idem, cursivering toegevoegd).

Bijdragen aan een meer bevredigend functioneren van het internationale geldstelsel, was niet bepaald het eerste waarmee voorstanders van de 'link' werden geassocieerd. Die waren, althans volgens hun critici, alleen uit op méér SDR's voor ontwikkelingshulp, en dat was in de ogen van deze critici slecht voor het stelsel – want 'inflatie-vergroterend', zoals Langman op 30 maart 1972 het betoog van Nelissen in de Tweede Kamer had gekenschetst in de ministerraad. Wat Van der Tak de regering hier liet bepleiten: een 'link' die het monetaire systeem beter zou laten functioneren, was dus het tegendeel.⁸⁴ Was het aan te nemen dat de Nederlandse regering daar niet voor was?

Cruciaal was uiteraard of Van der Tak erin slaagde dit aannemelijk te maken. Hij deed dit door het huidige allocatiemechanisme van SDR's: uitdelen aan individuele landen naar rato van hun quota in het IMF, als niet rationeel te bestempelen. Landen die meer importeren dan exporteren ('tekortlanden') worden er niet door genoodzaakt de fundamentele oorzaken van hun tekort aan te pakken. En ook landen met 'overschotten' worden niet aangemoedigd iets aan hun beleid te veranderen: bij volledige bezetting van hun productiecapaciteit zal de besteding van gratis

⁸²) Dat Van der Tak Nederlands eerste woordvoerder in Commissie III was (zoals ook blijkt uit het delegatieverslag MinEZ 1972, deel I, p. 7) was misschien niet per se aan Langman te danken: dit woordvoerschap viel hem vermoedelijk alleen al toe omdat hij als vice-voorzitter van de delegatie een hogere status had dan de aanwezige ambtenaar van Financiën. Van der Tak, die ik in Santiago al kort had ontmoet, maar met wie ik in de jaren 2004-'08 vele malen telefonisch overleg heb gehad, vertelde mij op 27 juli 2005 dat hij in Santiago een vertrouwensband kreeg met Langman, met wie hij ook zijn interventie over de 'link' grondig had voorbereid. Hij vertelde tevens dat toen begin mei 1972 het ambtelijke hoofd van de delegatie, Boekstal van de BEB, door familieproblemen moest terugkeren naar Nederland, Langman diens vervanging door een andere medewerker van EZ niet nodig vond. Dit had tot gevolg dat daarna niet alleen Van der Tak voor de rest van de conferentie-duur als het enige ambtelijke hoofd van de delegatie fungeerde, maar ook dat BuZa-OS na Boertiens aankomst zowel de politieke als de ambtelijke leiding in handen had. Pragmaticus bij uitstek, had Langman er aldus door de omstandigheden genoopt geen moeite mee de motie Pronk c.s. wat betreft de delegatieleiding in Santiago alsnog uit te (laten) voeren.

⁸³) Letterlijk volgde pas na de verwijzing naar deze interdepartementale werkgroep de mededeling dat de regering nog geen finaal standpunt had ingenomen over deze kwestie. De daarna volgende zin vatte echter de centrale boodschap samen die in deze presentatie over het voetlicht moest komen. Door deze zin te laten beginnen met de woorden 'It does however wish to encourage...' – wat terugsloeg op het woord 'government' in de voorafgaande zin –, suggereerde Van der Tak dat het de Nederlandse regering was, die het daarna volgende wenste aan te moedigen. Of de regering iets dergelijks echt gezegd had, was wel de vraag. Maar inhoudelijk bevatte de zin niets waarmee zij het oneens zou kunnen zijn.

⁸⁴) In die zin was Van der Taks betoog dus ook meer doordacht dan de formulering van de eerder genoemde motie-Pronk c.s. over de 'link', want die vroeg slechts om het streven naar toepassingsmogelijkheden voor een band zonder meer (zie p. 387).

verkregen SDR's alleen inflatie bevorderen; en ook dat zal het voor tekortlanden moeilijker maken hun gebrek aan concurrentievermogen te verbeteren. De beschikbaarheid van extra SDR's om niet belemmert aldus het noodzakelijke aanpassingsproces dat bij zulke onevenwichtigheden tot evenwichtsherstel kan leiden.

Het basisidee dat Van der Tak hierbij naar voren bracht was, dat de verdeling van SDR's op dezelfde wijze zou moeten plaatsvinden als de wijze waarop alle andere monetaire reserves (goud en buitenlandse deviezen) in omloop komen, namelijk door te worden 'verdiend' op de markt; via de markt krijgen de meest efficiënte producenten ze als eersten in handen. Het betere verdelingsmechanisme van SDR's zou daarom eveneens een 'earning system' moeten zijn (idem). Nadat objectief is bepaald hoeveel nieuwe internationale liquiditeiten benodigd zijn, dienen ook de SDR's in circulatie te komen naar rato van de relatieve concurrerendheid van de deelnemende landen; in eerste instantie worden deze SDR's dan niet meer aan individuele landen uitgedeeld, maar in een centraal fonds gestopt, dat door de 'gezamenlijkheid' wordt beheerd, en dat de distributie van die SDR's regelt overeenkomstig afgesproken procedures en regels (bijvoorbeeld geheel of gedeeltelijk via het marktmechanisme) en ze richt op besteding ten gunste van gemeenschappelijke doeleinden. De voor elk doel en bijbehorende regels het meest in aanmerking komende leveranciers zullen deze SDR's dan verdienen, en ze vervolgens opnieuw besteden (zodat ook andere landen ze kunnen verwerven) of ze als reserve kunnen aanhouden voor latere besteding.

Voorbeelden van gemeenschappelijk bepaalde doeleinden die Van der Tak noemde, waren: VN-vredesoperaties, wetenschappelijk onderzoek van de ruimte en van de oceaانبodem, herstel van het milieu, en (bewust als laatste genoemd): ontwikkeling van arme landen. Wat deze laatste betreft: hun ontwikkeling is in elk geval vanuit monetair gezichtspunt aantrekkelijk, omdat dit inschakeling van nog niet gebruikte productiecapaciteit met zich mee kan brengen die de waarde van het geld niet uitholt. In concreto zou de IDA, de dochterinstelling van de Wereldbank speciaal voor de verstrekking van zachte leningen, gebruikt kunnen worden als institutie voor de besteding van de voor ontwikkelingsdoeleinden bestemde SDR's.

De aldus door Van der Tak geopperde vorm van een 'link' tussen SDR's en ontwikkelingsfinanciering, die kan bijdragen tot een meer bevredigende functionering van het internationale monetaire systeem komt overeen met wat ik in de vorige hoofdstukken heb omschreven als de 'organische link' – een 'link' waarbij de creatie en distributie van SDR's een organisch geheel vormen –, een term die Van Tak in dit exposé misschien bewust vermeed.

De rest van zijn betoog wijdde Van der Tak aan een bespreking van mogelijke tegenwerpingen en van enkele nog niet volledig verkende moeilijkheden of gevaren (zoals gebreken in het internationale marktmechanisme, of hoe een objectieve bepaling van de langeretermijn behoefte aan wereldliquiditeiten eruit moet zien).

Van belang is dat Van der Tak in zijn laatste alinea nog eens onderstreepte dat er weliswaar nog geen finale conclusies getrokken konden worden, maar dat 'zijn regering' bereid was mee te werken aan een 'definite effort to discover whether there is any form of link that would be of benefit to both the international monetary system and development cooperation' (idem p. 225).

Dit was, gegeven het mandaat van de delegatie, meer dan wat oorspronkelijk had kunnen worden verwacht.⁸⁵

Een merkbaar effect op de stemmen van de andere landen had deze interventie echter niet. In de vorige sectie noemde ik al de meer algemene resolutie die in Santiago bij meerderheid werd aangenomen over de monetaire problematiek, en dat er op verzoek van de VS apart werd gestemd over enkele paragrafen over de SDR's en het leggen van een 'link' met ontwikkelingsfinanciering.

⁸⁵) Uiteraard was er ook geen behoefte meer aan 'any reservations on this point', zodat in dezelfde slotalinea kon worden verklaard dat het voorbehoud dat in 1970 was gemaakt kon worden ingetrokken. Verder zij nog vermeld dat vertaalde versies en uittreksels van Van der Taks interventie in Nederland al in mei verschenen (Tak 1972a en 1972b).

Nederland behoorde daar tot de voorstemmers. Aan de daar eveneens genoemde gezamenlijke verklaring van een groot aantal westelijke landen, dat hun vóórstem nadrukkelijk niet mocht worden uitgelegd als een vooruitlopen op nog te verschijnen uitkomsten van IMF-studies, deed Nederland echter niet mee – en dat was wel consequent in het licht van wat Van der Tak over de ‘link’ naar voren had gebracht.

Bij andere onderdelen van de monetaire resolutie en bij het geheel daarvan werden echter ook voorbehouden gemaakt door westelijke landen en daar bleef Nederland wel in het gelid. In geen enkele resolutie werd een specifiek ‘organische link’ met ontwikkelingsfinanciering bepleit. Veel ontwikkelingslanden waren daarover namelijk net zo weinig enthousiast als een aantal economisch belangrijke landen dat waren. Als puntje bij paaltje komt opteerden de meeste landen liever voor een rechtstreekse toewijzing van SDR’s aan henzelf (wat arme landen betreft vooral vanwege hun kortetermijnproblemen als gevolg van de wisselkoersaanpassingen van de belangrijke rijke landen).

Haan noemde dit standpunt van ontwikkelingslanden ‘teleurstellend, maar begrijpelijk’, want ‘afgekeken van de rijke landen’ die bij de eerdere allocatie van SDR’s in 1970-’72 drie-vierde van de baten in eigen zak staken (Haan 1973, p. 685-686). Begrijpelijk misschien ook omdat SDR-toewijzing op basis van IMF-quota individuele ontwikkelingslanden wellicht op korte termijn sneller koopkracht zou opleveren dan het pleiten voor een organische ‘link’. De laatste zou echter op langere termijn voor het collectief van de G77 wel rationeler kunnen zijn omdat zij dan gezamenlijk aanspraak zouden maken op het geheel, of tenminste een veel groter deel, van de in totaal gecreëerde hoeveelheid SDR’s dan bij het bestaande toewijzingssysteem.

In Nederland waren overigens al vóór Unctad-3 stemmen opgegaan voor pro-‘link’-standpunten: naast het parlement was daaraan ook in de aanbevelingen van het Unctad-3-symposium van de NCO uiting gegeven,⁸⁶ zoals ook in het aan Unctad-3 gewijde advies van de NAR. Maar binnen de Nederlandse overheid was het nog alleen Van der Taks interventie in Commissie III die iets opleverde. Ik heb het weliswaar alleen van hem, in een van onze eerder genoemde telefoongesprekken, maar het was minister Nelissen van Financiën die Van der Tak achteraf had laten weten zich goed te kunnen vinden in het betoog dat hij in Santiago had neergezet. De minister had daarom de tekst van de interventie zelfs als bijlage bij zijn eigen redevoering later in het IMF laten circuleren.

Echter, of dit ook al meteen tot een kentering binnen het ministerie van Financiën leidde blijft nog wel even de vraag. Bij het volgende kabinet, dat in mei 1973 aantrad, zou minister van Financiën Duisenberg inderdaad gewonnen blijken te zijn voor het pro-‘link’-standpunt – maar welke ‘link’ dat precies was moest nog even in de nevelen der toekomst verscholen blijven. Maar of Nelissen de ‘link’-gedachte ook in de huidige periode al in zijn eigen departement aanmoedigde, moet ik in het midden laten. Wel zullen we in de volgende paragraaf zien dat er diverse wijvingen ontstonden tussen dit ministerie en BuZa-OS, maar het lijkt niet waarschijnlijk dat die

⁸⁶) Het NCO-Symposium had het in aanbeveling 10 in eerste instantie slechts gelaten bij een wat vage omschrijving van deze ‘link’, die een ‘important step forward in promoting development’ zou zijn. Een tweede zinnetje voegde daaraan echter nog toe, dat deze “‘link’ will also distribute the gains arising from the creation of SDR’s among the member states in an equitable manner” (NCO ed. 1972, p. 21). Het gaat misschien wat ver om in dit ‘equitable’ al iets te proeven van een ‘organische link’, al is deze laatste stellig billijker of rechtvaardiger dan een toewijzing van de SDR’s op basis van de quota. Het NAR-advies, dat in maart 1972 naar buiten werd gebracht, maakte echter wel een zeer nadrukkelijk pleidooi voor een ‘organische link’ – al gebruikt ook de NAR deze term niet zelf! Deze ‘organische link’ had volgens de Raad de voorkeur boven een variant waarin ‘de ontwikkelde landen hun toewijzing’ van SDR’s, ‘of een deel ervan afstaan aan bijv. de IDA.’ Deze laatste zou weliswaar eerder mogelijk zijn omdat daarvoor geen wijziging van de IMF-statuten nodig is. Het advies noemde het echter een nadeel, dat deze rijke landen dan het afstaan van deze gratis verkregen reserves zullen meetellen ‘als ontwikkelingshulp als deel van de 1% van hun BNP’ – wat politiek misschien wel te verwachten zou zijn, maar niet noodzakelijk onvermijdelijk hoeft te zijn (NAR 1972, No. 39, p. 13-14).

iets te maken hadden met Van der Taks optreden in Santiago.

Nederland diende in Santiago echter ook nog een eigen voorstel in: het oprichten van multilaterale centra voor de bevordering van importen uit ontwikkelingslanden in ontwikkelde landen (naar het voorbeeld van het Nederlandse CBI, dat Udink in 1971 oprichtte). Nadat minister Boertien het idee had aanbevolen in zijn plenaire redevoering op 15 mei 1972 (MinEZ 1972, deel I, p. 119-120) werd er een ontwerpresolutie voor opgesteld die samen met 15 G77-landen werd ingediend. Deze resolutie werd uiteindelijk echter niet in stemming gebracht en doorverwezen naar de TDB in het najaar; officieel omdat er ‘geen tijd meer was voor bespreking’ (idem, p. 27). De werkelijke reden was echter dat er ‘bij de westerse landen (...) bijna geen weerklank’ voor was gevonden, zo onthulde Boertien in ons interview met hem na afloop van de conferentie. Erger nog: er was ‘in de EEG ook wel een plan in deze richting’ bedacht, maar dat was ‘een beetje anders.’ Wat dan wel de vraag opriep waarom Nederland dit voorstel niet eerst met de andere EEG-landen had besproken. Boertien suggereerde dat daarvoor allemaal geen tijd meer was, en dat hij daarom maar bij voorbaat had besloten er een *exclusief Nederlands* voorstel van te maken. (Coppens & Scherpenzeel, resp. 1972b, p.82-83, en 1972a, *passim*).⁸⁷

Met Langmans instemming zat het kennelijk wel goed, maar met de EEG niet. Toen in de TDB van oktober 1972 het voorstel terugkwam, trok Nederland zich terug omdat ‘ook de EEG-partners niets voelden voor *multilaterale* handelscentra’, zo schrijft de ING-redactie in voetnoot 6 bij Boertiens brief (Dierikx et al., red., 2005a, p. 655-656; cursivering toegevoegd). Wat wel tegenvalt van een multilaterale instelling als de EEG. Of zag Nederland er zelf van af omdat het alleen financieel wilde bijdragen als het Europese centrum in Nederland zou komen? Dit zijn vragen die opkomen bij dit te late en slecht voorbereide initiatief, dat later blijkbaar weer schielijk werd ingetrokken.

Nederland diende in Santiago overigens wel meer voorstellen in. Maar die betroffen voornamelijk tekstvoorstellen, die soms wel en soms niet werden overgenomen door de B-groep of de EEG-landen. Het delegatieverslag maakt daarvan wel enkele malen melding. Maar het is niet zinvol die allemaal aan te halen, omdat de inhoud van wat precies werd ingebracht doorgaans ontbreekt.⁸⁸ En

⁸⁷) Langman, wiens medewerking Boertien wel nodig had, werd daarover echter pas op het allerlaatste moment geconsulteerd, zo blijkt uit de brief die Boertien hem schreef op 20 april 1972, toen Langman al ruim een week in Santiago zat (die brief trof ik aan in het derde ING-boek, waarin hij integraal is opgenomen – Dierikx et al., red. 2005a, p. 653-656). Uit de tekst is op te maken dat het toen inderdaad al ging om een exclusief Nederlands voorstel, en dat er geen plannen waren om de EEG-partners erbij te betrekken. Maar waarom eigenlijk niet? En waarom werd Langman zo laat geraadpleegd? Was Boertien misschien bang dat Langman het initiatief zou kapen voor zijn eigen plenaire rede op 19 april, en polste hij hem daarom pas op 20 april? Uit de brief blijkt verder nog dat er inderdaad gemikt werd op een voor Europa werkend centrum, dat in Nederland gevestigd zou worden, iets dat ‘voor de Nederlandse handel en industrie geen ongunstige gevolgen’ zou hebben, zo probeerde Boertien Langman warm te maken voor het idee (idem p. 654 en 656).

⁸⁸) Het delegatieverslag over Unctad-3, dat pas op 28 november 1972 uitkwam, steekt in één opzicht ongunstig af tegen het verslag over Unctad-2: er ontbreekt een meer definitieve, algemeen-politieke beoordeling in van de ministers Langman en Boertien van het globale verloop en de uitkomsten van de conferentie (zoals De Block en Udink die gaven in hun gezamenlijke nabeschouwingsbrief van Unctad-2, d.d. 21 mei 1968, die ook was afgedrukt in het delegatieverslag van toen (MinEZ 1968, p. 247-259). Langman en Boertien kondigden zo’n nabeschouwing wel aan in hun nota met ‘voorlopige indrukken’ van Unctad-3, die in juni 1972 bij de Eerste Kamer werd ingediend (mede gepubliceerd in *IS*, jg. 5, no. 6, p. 128-129). En zij gaven ook mondeling antwoord op vragen van Tweede Kamerleden tijdens de gezamenlijke vergadering van de Vaste Commissies voor Handelspolitiek en Ontwikkelings-samenwerking op 29 juni 1972 over de resultaten van Unctad-3 (als weergegeven in het Verslag van dit mondeling overleg – Tweede Kamer 1972c). Deze stukken geven echter lang niet zo’n compleet beeld als de nabeschouwing van hun voorgangers. Ondanks hun aankondiging zijn Langman en Boertien blijkbaar niet toegekomen aan een definitieve eindbeoordeling van Unctad-3 (in het voorwoord van het delegatieverslag van 1972 staan slechts drie weinig zeggende zinnnetjes van beide ministers – MinEZ 1972, deel I, binnenpagina). En er ontbreekt in dit

dat moeten we weten om de vraag te beantwoorden wat er terecht kwam van de ‘brugfunctie’, een taak die Nederland voor dit soort gelegenheden in de vorige periode meekreeg van Udink.⁸⁹

Gesprekken om ‘de landen van de B-groep en in het bijzonder [de] EEG-partners te bewegen tot een meer tegemoetkomende houding ten opzichte van de verlangens van de ontwikkelingslanden’ hebben tijdens de conferentie in Santiago inderdaad plaatsgevonden, zo blijkt uit het ‘voorlopige’ verslag na afloop van Langman en Boertien. De delegatie had zelfs getracht ‘maximaal gebruik’ te maken van Nederlands positie als land met een bevolking die ‘grote politieke prioriteit’ toekent aan het ontwikkelingsvraagstuk. Alleen, zo stelden de ministers meteen daarna met veel aplomp en een minimum aan geloofwaardigheid: zij hadden ‘moeten constateren dat noch de EEG, noch de overige B-groeplanden bereid waren hun standpunten te herzien’! (*IS* 1972, p. 129). Alsof Nederland wel wilde, maar de andere landen niet.⁹⁰

Letterlijk was dit laatste in elk geval niet waar; onbedoeld bewezen beide ministers dat zelf met het voorbeeld van hun pogingen tot beïnvloeding dat zij meteen daarna noemden – nog wel ‘het meest pregnante’ dat zij kennelijk konden bedenken: zij wilden dat de Unctad-SG ‘op allerlei wijze betrokken zou worden bij de voorbereiding van de 1973 GATT-onderhandelingen’ (idem). En dat lukte, zij het ‘na harde onderhandelingen’, eerst in de EEG en daarna in de B-groep (aldus het delegatieverslag MinEZ 1972, deel I, p. 24). Er werd namens deze B-groep een gezamenlijke verklaring afgelegd die het een en ander toezegde, en dat droeg ertoe bij dat een compromisresolutie over die onderhandelingen bij acclamatie kon worden aangenomen. Alleen trokken de VS één concessie in die verklaring, waar zij eerst tegen waren geweest, later weer in met een eigen verklaring. Maar veel betekenis had hun actie niet.⁹¹

Iets verderop in hun voorlopige verslag legde Boertien en Langman ook uit hoe zij de ‘bruggroepfunctie’ zelf hadden uitgeoefend: behalve op contacten met ontwikkelingslanden was die ‘vooral (...) gericht op het voorkomen van unanieme B-groepposities, indien deze tot scherpe confrontaties dreigden te leiden.’ In ‘enkele gevallen’ was daarbij ook ‘steun verkregen van België, Frankrijk, de Noordse landen en Canada’ (*IS* 1972, p. 129).

Het tegenwerken van unanieme groepsstandpunten die onwenselijk zijn, is uiteraard ook een loffelijk streven. Voor zover dat lukt, zijn de bewijzen daarvan moeilijk te definiëren. Maar Nederland deed dit niet altijd: bij één resolutie was de hele B-groep tegen, en stemde ook Neder-

delegatieverslag ook een opsomming van het vijftal ontwerpresoluties dat, bij gebrek aan tijd, werd doorverwezen naar de TDB (waaronder het bovengenoemde voorstel van Boertien en de zogenaamde anti-EEG-tekst van de G77 – zie mijn lijstje in Coppens & Scherpenzeel 1972b, p. 86).

⁸⁹) Het woord ‘brugfunctie’ werd in de gezamenlijke voorbeschouwingsnota van Langman en Boertien voor Unctad-3 niet gebruikt. Wel hadden zij het daarin duidelijk over hetzelfde met hun woorden over ‘Nederlands taak’ tijdens deze conferentie, die inhield dat ‘contact zal worden gelegd met een aantal gelijkgezinde landen’ voor het uitwerken van ‘constructieve voorstellen.’ Daarbij werd aan ‘zowel ontwikkelde als ontwikkelingslanden’ gedacht (MinEZBuza 1972, p.3, cursivering toegevoegd) – rijkelijk laat als dit contactleggen toen (9 maart 1972) nog moest beginnen. Maar tijdens Boertiens ontvangst van minister Vratosa van Joegoslavië (een regelmatig contact van Udink) in februari is het er kennelijk niet over gegaan (afgaande op het bericht daarover in *IS* 1972, p. 58). En of in de gesprekken die Boertien nog kort voor de conferentie had met zijn Duitse collega Eppler en met Tunesië en Indonesië, waarvan hij gewaagde in een interview in *NRC-Handelsblad* van 7 april 1972, zulke initiatieven eveneens ter sprake waren gekomen, is evenmin duidelijk.

⁹⁰) Het gekke was, dat al onze buurlanden na afloop van de conferentie met precies hetzelfde verhaal waren thuisgekomen! En die deden in zelfgenoegdzaamheid niet onder voor Langman en Boertien, die met een aantal andere bewindslieden, een president en een hoge ambtenaar op twee pagina’s geciteerd konden worden met variaties op het thema: het lag niet aan ons, de andere landen lagen dwars! (Coppens & Scherpenzeel 1972b, p. 6-7).

⁹¹) Het delegatieverslag geeft hierover details die in de geciteerde nota van Langman en Boertien ontbreken. De concessie die de VS later weer introkken was hun eis dat ontwikkelingslanden die geen participant waren in de GATT alleen zou mogen meeprofiteren van de onderhandelingsuitkomsten als zij alsnog zouden toetreden. Dat was geen eis van de andere ontwikkelde landen, en dit werd in de compromisresolutie evenmin verlangd, zodat het gewijzigde VS-standpunt in feite niemand pijn deed (MinEZ 1972, deel I, p. 24 en 187, en deel II, p. 90-92), en dat waarschijnlijk ook later niet zou doen.

land tegen, terwijl veel ontwikkelingslanden er juist wel voor waren. Daarin werden stappen pleit voor het ombouwen van GATT en Unctad tot een nieuwe en universele 'International Trade and Development Organisation' (een ITDO). Nederland vond dit een slecht idee, en had er dus ook geen behoefte aan het eensgezinde standpunt van de B-groep te verbreken.

Dit was in dit geval echter wel te betreuren. Er kunnen uiteraard allerlei soorten en gradaties van onwenselijke voorstellen zijn, en je hoeft ze ook niet allemaal te omarmen alleen omdat ontwikkelingslanden ervoor zijn. Maar het voorstel om GATT en Unctad in samenhang ter discussie te stellen, en te zoeken naar iets dat zowel ontwikkelde als ontwikkelingslanden kan dienen, kon niet *out of hand* als principieel onwenselijk worden bestempeld. Je hoeft er niet op voorhand voor te zijn, maar je kunt wel de bereidheid tonen erover na te denken. Zelfs als je a priori wel bezwaren ziet, kan het zinvol zijn om na te gaan of er een beter voorstel van te maken is, dat je bezwaren in een ander licht plaatst. Een constructieve houding zou dan de bereidheid impliceren mee te werken aan het uitwerken en tegen elkaar afwegen van alternatieve mogelijkheden, inclusief het handhaven van de bestaande toestand. Je zou dan kunnen volstaan met een stemonthouding (zoals bij het huidige voorstel vier ontwikkelingslanden, Israël en het Vaticaan deden).

Nederland en de rest van de B-groep waren echter principieel tegen een ITDO, alléén maar omdat zij de GATT op geen enkele manier wilden ontheiligen – hoewel er wel degelijk wat op aan te merken is. Zij stemden dan ook resoluut tegen, terwijl er alleen om bezinning en studie werd gevraagd! Tot een constructieve houding, die in dit geval ook een enigszins atypische stellingname zou hebben vereist, waren zij dus niet bereid – en wellicht ook politiek-mentaal niet in staat.

Als Nederland unanieme groepsstandpunten alleen wenste tegen te gaan die het zelf ongewenst vond, zo lijkt te moeten worden geconcludeerd, dan rijst nog wel een andere vraag: was het hierboven eerder genoemde en wel bereikte groepsstandpunt van de B-groep over het bij de GATT-onderhandelingen betrekken van ontwikkelingslanden dan het enige voorbeeld geweest van iets dat ontwikkelingslanden wilden dat welkom was? In het voorlopige verslag werden geen andere voorbeelden genoemd, maar in het delegatieverslag wel. Zo had Nederland getracht in het EEG-overleg te komen tot een 'eensgezind standpunt' over de 'afbraak van invoerrechten voor een aantal tropische producten', en had het deze EEG-landen ook willen 'bewegen tot (...) een gemeenschappelijke verklaring' die zou instemmen 'met op korte termijn te openen onderhandelingen over een bepaalde vorm van markverdeling.' Aannemende dat deze laatste onderhandelingen niet zouden worden beperkt tot ontwikkelingslanden die iets met de EEG hadden, waren dit allebei belangrijke positieve ideeën. Maar daar bleef het bij, want de pogingen waren voortijdig gestrand omdat 'geen enkele EEG-partner bereid was de Nederlandse voorstellen te steunen'! (MinEZ 1972, deel I, p. 46, met de teleurstelling die Nederland daarover in een aparte verklaring uitte op p. 206).

Nederland heeft dus wel iets proberen te bereiken in Santiago, maar dat bleef blijkbaar zonder resultaat – anders was daarover wel iets vernomen. Of dat wel (serieus) was geprobeerd, was dus ook geen vraag geweest van de Tweede Kamer tijdens het mondelinge overleg met de twee ministers op 29 juni 1972 (in de twee vaste Kamercommissies genoemd in noot 88). Daar werd dus ook niet naar andere voorbeelden van bruggroepgedrag van de Nederlandse delegatie gevraagd. Wel werd de visie van de ministers gevraagd 'op de pertinente weigering van de rijke landen om van Unctad een handelsoverlegorgaan te maken in de stijl van de GATT' – degenen die dit vroegen hadden blijkbaar gemist dat die weigering ook voor Nederland gold. Maar Langman bevestigde zijn onwil om meer dan alleen het beperkte Nederlandse eigenbelang in overweging te nemen – dit in tegenstelling tot zijn 'link'-opvatting – impliciet door na enkele zijwegen te betogen, dat de GATT 'niet snel verdrongen zal worden door Unctad, omdat de GATT nu eenmaal beter is ingericht voor onderhandelingen' (Tweede Kamer 1972c, p. 1) – tussen min of meer gelijk

ontwikkelde partijen, had hij daar eigenlijk aan toe moeten voegen, want voor sterk ongelijke partijen kent de GATT geen goede procedures!

Wat de Kamerleden ook wilden weten was hoe de competentieverdeling tussen de twee ministers gewerkt had. Het antwoord was wel vreemd: 'de ministers waren van oordeel dat het experiment *voorlopig* goede resultaten had afgeworpen', maar er was 'nog te weinig tijd geweest om tot een volledige evaluatie te komen' (idem p. 2, cursivering toegevoegd). En ook daarmee namen deze Kamercommissies genoegen.

Andere opmerkenswaardige zaken die tijdens dit mondelinge overleg met de ministers nog naar voren kwamen passen, mede gezien de datum van het verslag (7 september 1972), beter in de volgende sectie. Ik sluit deze bespreking van Nederlands opstelling tijdens Unctad-3 af met conclusies uit het stemgedrag van de delegatie: van de in noot 73 genoemde 47 resoluties die in Santiago werden aangenomen, stemde zij naast de 30 met algemene stemmen aanvaarde resoluties ook nog voor zeven andere resoluties, waar zij zich bij de meerderheid (die grotendeels uit ontwikkelingslanden bestond) aansloot.⁹² Tegen stemde Nederland daarentegen bij vier andere resoluties, waar veel ontwikkelingslanden wel voor stemden, en bij zes andere resoluties (waar eveneens veel arme landen voor waren) onthield het zich.

Dissident ten opzichte van alle of de meeste overige ontwikkelde landen gedroeg Nederland zich dus in feite geen enkele keer – zelfs in het meest atypische geval (bij de resolutie over de door Mexico voorgestelde uitwerking van een Handvest van Economische Rechten en Plichten van Staten, waar 90 landen voor waren, nul tegen en 19 onthoudingen), waar Nederland ook voor was, maar een groot aantal rijke landen zich onthield, zaten bij de voorstemmers ook nog enkele andere ontwikkelde landen (waaronder drie van de andere EEG-landen).⁹³

Waren er ook resoluties waar de hele EEG tegen was? Ja, niet minder dan vier, zodat Nederland in al deze gevallen dus eveneens tot de tegenstemmers behoorde (over het marketing & distributie-onderzoek; de ITDO; de gedragscode voor LC's; en de schuldenaanpak). En hoe gedroeg Nederland zich bij de overige (dertien) met meerderheid aangenomen resoluties in vergelijking tot de EEG-landen of de meerderheid daarvan? Voor een volledig antwoord ontbreken mij wederom enkele gegevens; maar van een Nederlandse *alleingang* zonder steun vanuit de EEG heb ik geen voorbeeld aangetroffen.

Zo leek het Nederlandse stemgedrag in Santiago dus wel van een grote meegaandheid te getuigen (naast de unanieme resoluties, ook vóór bij 7 van de 17 meerderheidsbesluiten van de ontwikkelingslanden, en niet of nauwelijks afwijkend van de vijf EEG-partners). Maar, zoals al eerder opgemerkt, het stemgedrag op zichzelf zegt nog weinig over de werkelijke beleidsstandpunten, gezien de ook bij Unctad-3 weer vele ontwijkende stemverklaringen en voorbehouden.

We hebben al gezien dat Boertien en Langman ten onrechte suggereerden dat Nederland een uitzondering vormde op de oncoöperatieve houding van de (meeste) Westelijke landen tegen de wensen van ontwikkelingslanden. In hun voorlopige beoordeling beklagden zij zich ook over het ontbreken van een 'ondubbelzinnig gemeenschappelijk standpunt' van de EEG-lidstaten voorafgaand aan Unctad-3; zij weten dit mede aan de nalatigheid van de Europese Commissie en aan de uitbreidingsproblemen van de Gemeenschap (*IS* 1972, p. 129).

Het de schuld geven aan de andere ontwikkelde landen is huichelachtig en misplaatst, als het alleen dient als schaamlap voor eigen terughoudendheid en als tevens blijkt dat er nauwelijks of niet afstand wordt genomen van onconstructief gedrag van die andere landen – zoals hierboven al

⁹²⁾ Bij een van de twee monetaire resoluties stemde Nederland ook voor het in eerste instantie apart in stemming gebrachte onderdeel dat over de 'link' ging.

⁹³⁾ Misschien zaten er meer ontwikkelde landen bij de landen die zich onthielden dan bij de voorstemmers, maar nauwkeurige aantallen heb ik niet opgezocht, omdat de redenen voor de onthouding voornamelijk van procedurele aard waren.

te vaak moest worden opgemerkt. Er is in Santiago wel wat gebruik gemaakt van de ruimte voor bemiddelingspogingen tussen de posities van de verschillende landengroepen, maar met te weinig lef en te snel terugschrikkend voor kritiek van de grote landen. Atypische neigingen waren spaarzaam en maakten te snel plaats voor een terugkeer in de luwte en de geborgenheid van het vertrouwde groepsgedrag.

Uit de magere uitkomsten van Unctad-3 werden na afloop uiteraard heel verschillende conclusies getrokken. Pronk verwoordde in zijn reeds aangehaalde interview wat de titel daarvan uitriep: 'Geen vierde Unctad meer!' ⁹⁴ Anderen waren nauwelijks optimistischer, terwijl er ook werd gepoogd na te gaan wat er binnen de beperkte alternatieven nog wèl mogelijk zou kunnen zijn. ⁹⁵ En een deel van de Derde-Wereldbeweging verloor het vertrouwen in het internationale regerings-overleg helemaal: dat deel hield zich nog wel indirect bezig met de structuurproblematiek, maar meende daarvoor eerst te moeten werken aan structurele veranderingen in de eigen samenleving. Of Boertien daar iets tegenover kon zetten in zijn voorlichtings- en bewustwordingsbeleid behandel ik in paragraaf 5.3 en 5.4.

Als een nawerking van Unctad-3 mag verder ook worden gezien de beslissing van de NAR kort na Unctad-3 om een onderlinge, en vooralsnog besloten, bezinning te starten op de 'grondslagen van de ontwikkelingssamenwerking'. Naast nieuwe visies in de ontwikkelingsliteratuur was een andere aanleiding de minderheidskanttekening bij het eerder dat jaar uitgebrachte Unctad-advies, waarin onder andere aandacht was gevraagd voor het alternatief van een door ontwikkelingslanden te volgen 'beheerste conflictbenadering' gericht op het vergroten van hun politieke en economische druk op de rijke landen (NAR, 1972, p.29-30).

Boertien ontwikkelde daarop eveneens wel enkele interessante visies in zijn tweede en laatste MvT (voor 1973). De voor Unctad kenmerkende trekken van internationale solidariteit en confrontatie tussen landenblokken achtte hij echter weinig hoopgevend. Ik heb zijn alternatief, de in navolging van Udink bepleite 'belangenparalleliteit tussen rijke en arme landen' op langere termijn (in MinBuza 1972, no. 2, p. 25 en 27) al aangehaald in paragraaf 5.1. Dit pleidooi komt neer op de aanbeveling aan de arme landen om harmonie te zoeken *binnen de huidige* internationale ongelijkheidsverhoudingen, uit beduchtheid voor de macht van de rijke landen die anders niet zullen meewerken aan veranderingen van het systeem als geheel. Was confrontatie echter toen al geen uitweg meer? Om een historische parallel te trekken: de vakbeweging in Europa moest het uiteindelijk ook hebben van gezamenlijk overleg met werkgevers op basis van gedeelde verantwoordelijkheden; zou echter het uiteindelijke succes van de overlegeconomie ook zijn ontstaan als de vakbeweging haar stakingswapen al in een eerder stadium zou hebben opgeborgen? Het was dan ook wel de vraag of de gezamenlijke ontwikkelingslanden al in 1972 zouden hebben willen overgaan naar een voorzichtiger strategie.

Ontwikkelingen na Unctad-3: monetaire hervorming en eerste evaluaties

Dat het wellicht eerder de kant op zou gaan van meer confrontatie en hardere actie leek in elk geval de boodschap te zijn van de ministersbijeenkomst van de Beweging van Niet-Gebonden Landen (BNGL) in Georgetown, Guyana, in augustus 1972. ⁹⁶ Deze niet met de G77 samenvallende

⁹⁴) Zij het wèl met de 'mits' in de ondertitel: 'Als er niet eerst machtsvorming plaatsvindt aan de kant van de ontwikkelingslanden' (Arian 1972).

⁹⁵) Onder andere Coppens & Scherpenzeel 1972b, p. 87-99. Zie ook de vergelijking van verschillende conclusies en aanbevelingen in de 'Ontwikkelingskroniek' van ESB, 57e jg., no. 2866, 13-9-'72, p. 873-875, onder de titel: 'Unctad III: toch nog verder?'.

⁹⁶) De BNGL (bekender onder haar Engelse naam en afkorting: the Non-Aligned Movement – NAM) werd formeel

beweging van ontwikkelingslanden bezon zich na Unctad-3 en na de milieuconferentie in Stockholm in juni van dat jaar, op haar eigen strategie en doelstellingen. Zich realiserend dat versterking van de onderlinge samenwerking noodzakelijk was om meer eensgezind naar buiten te kunnen treden, en dat eendracht tevens nodig was om hun eisen aan het adres van de ontwikkelde landen meer kracht bij te zetten, leek de BNGL zich scherper te gaan profileren als vakbond van arme landen. De buitenwereld zag dit als een groeiende radicalisering in de confrontatie met de voormalige kolonisatoren.

De verklaring die de BNGL in 1972 opstelde zocht de versterking van haar onderlinge samenwerking vooral in het vergroten van de 'self-reliance' van de betrokken landen: meer te vertrouwen op het eigen kunnen, zowel binnen elk van deze landen als in onderlinge gezamenlijkheid, en een zich ook meer oriënteren op autochtone waarden en collectieve doelstellingen. De in Georgetown geconstateerde radicalisering had zich reeds in 1970 in Lusaka, Zambia, gemanifesteerd, en zou naar verwachting ook de geplande topconferentie in Algiers in 1973 kenmerken (aldu *Le Monde*, geciteerd in Coppens & Scherpenzeel 1972b, p. 94).

Een groeiende bewustwording van eigen mogelijkheden deed zich intussen ook in een kleinere groep van ontwikkelingslanden voor. Vijf landen die aardolie produceerden en exporteerden, en die voor hun gezamenlijke belangenbehartiging al in 1960 de OPEC hadden opgericht (Venezuela en Saoedi-Arabië hadden het voortouw genomen, Iran, Irak en Koeweit volgden), zagen tegen 1970 een groeiend aantal andere olielanden zich aansluiten. Nationalisatie van buitenlandse exploitanten leek in eerdere jaren nog weinig kansrijk, maar dat veranderde na de geslaagde acties van Libië en Algerije in 1970 en '71, toen meer OPEC-landen hun voorbeeld volgden. Er zou nog meer nodig zijn voordat de groep ook een vinger in de pap zou krijgen bij de internationale prijsvorming van olie, maar in 1973 leken de voorwaarden vervuld te worden voor haar greep naar de macht. En dat maakte ook de rest van de Derde Wereld wakker voor meer doelbewuste gezamenlijke actie.

Dat zouden de nieuwe internationale verhoudingen worden waarmee de regering-Den Uyl enkele maanden na haar aantreden (in mei 1973) te maken zou krijgen. In de rest van deze sectie zal ik kort enkele gebeurtenissen en ontwikkelingen aanstippen, die hieraan voorafgingen. Om te beginnen, de gebeurtenissen die een klein half jaar na de 'Smithsonian Agreement' van de G10 in Washington, in december 1971, opnieuw voor onrust zorgden.⁹⁷

Enkele weken na afloop van Unctad-3 zag de Engelse regering zich gedwongen de in de Amerikaanse hoofdstad afgesproken waarde van het Britse pond geheel los te laten en het pond te laten zweven. De goudprijs ging daarna snel omhoog, een teken dat het vertrouwen in de verschillende munten kelderde. Alleen de EEG-landen slaagden erin onderling een iets stabielere wisselkoers te handhaven, dankzij hun in het voorjaar afgesproken 'slang-arrangement'. Omdat enkele Europese landen ook maatregelen namen om hun kapitaalimport af te remmen, kwam er in de tweede helft van 1972 even wat rust op de valutamarkten. Maar in het eerste kwartaal van 1973 liep het weer mis doordat er grote speculatieve bewegingen tegen de dollar op gang kwamen. Terwijl de Amerikaanse munt diep wegzakte, besloten ook Italië en Japan hun wisselkoersen vrij te laten, zoals het VK, Canada en Zwitserland al eerder deden. Alleen de vijf oorspronkelijke EEG-staten en het nieuwe lid Denemarken bewaarden hun onderlinge muntwaarden en begonnen als blok te zweven ten opzichte van de VS-dollar. Zweden en Noorwegen sloten zich als niet-EEG-staten spoedig aan

opgericht in Belgrado (toen hoofdstad van Joegoslavië) in 1961 door de staatshoofden en regeringsleiders van 25 ontwikkelingslanden. De niet-gebondenheid in de naam verwees naar hun gezamenlijk te bewaren eenheid en onafhankelijkheid ten opzichte van de twee grootmachten in de Koude Oorlog, de VS en de SU. De BNGL vond haar oorsprong in de in 1955 gehouden Conferentie van Bandoeng, Indonesië, van (29) Afro-Aziatische landen (Panchamukhi 1993, p. 205), en ontwikkelde in de jaren zeventig steeds meer economische accenten in haar oproepen en pleidooien.

⁹⁷) Ik volg hierna de hoofdpunten van Haans analyse van het vervolg van de monetaire crisis na de Amerikaanse beëindiging van de goudgarantie van de dollar in augustus 1971 (Haan 1973, p. 682).

bij deze ‘slang’, terwijl de andere twee nieuwe lidstaten: Engeland en Ierland (dat zich aan het pond had gekoppeld) en Italië er voorlopig buiten bleven. Maar het hielp de dollar allemaal niet: die bleef zwak, met een goudprijs in dollars die medio 1973 driemaal zo hoog was als in 1971.

Tegen deze tijd had het Bretton Woods-stelsel, het geheel van uitgangspunten en spelregels dat in 1944 was overeengekomen, *feitelijk* afgedaan; de instituties bleven wel voortbestaan en er werd ook druk vergaderd in de organen van het IMF, maar de beginselen en regels functioneerden niet meer. De landen gingen voornamelijk hun eigen gang, al of niet in kleine of grotere groepjes, en lieten hun munten zweven als het hen uitkwam – een doodzonde in het verleden; alle roeiden zij met de riemen die zij hadden, maar de zwakkere werden natuurlijk vaker en met meer voldongen feiten geconfronteerd dan de sterkere.⁹⁸ En de VS in het bijzonder toonden geen geneigdheid tot inkeer, en waren, eenmaal verlost van de regels van het oude systeem, niet van plan iets van de dominante dollarrol en hun daarmee samenhangende vrijheid van handelen prijs te geven!

In alle hoofdsteden van de G10 en in de IMF-burelen werd intussen hard nagedacht over wat er nodig was als tijdelijk ‘crisismagement’ en waarop gemikt zou moeten worden in de nabije en zo mogelijk verdere toekomst. Kort na Unctad-3 werd daarvoor het ‘*Comité van Twintig*’ ingesteld door de bij het IMF aangesloten landen. Dat kreeg de opdracht te fungeren als ‘Committee on Reform of the International Monetary System and Related Issues’ – de wijdte en onbepaaldheid alleen al indiceerden het vooralsnog ontbreken van enige focus.⁹⁹ De Indonesische minister van Financiën, Ali Wardhena, werd benoemd tot voorzitter van het C20, terwijl de Brit C. Jeremy Morse (van de Bank of England) voorzitter werd van het Comité van Plaatsvervangers, dat ook apart bijeen kon komen.¹⁰⁰

Tijdens de eerstvolgende jaarvergadering van het IMF, in september 1972, was het uiteraard nog te vroeg voor besluiten. En voor de andere wens van de G77 in Santiago: dat er per 1 januari 1973 nieuwe SDR’s in omloop zouden worden gebracht, met mogelijk ook al een of andere ‘link’ met ontwikkelingsfinanciering, waren de omstandigheden intussen verre van gunstig. De vorige creatie van SDR’s in 1970-’72, die mede was bedoeld geweest om de rol van de VS-dollar als reservevaluta terug te dringen, had bovendien op geen enkele manier gewerkt. De VS waren ook na de Nixon-shock doorgegaan met hun tekortfinanciering via dollarcreatie en wensten tevens meer liberalisering van de financiële markten. En de rest van de wereld accepteerde die dollars nog altijd, zodat het er eerder naar uitzag dat de VS-dollar de SDR ging wegdrücken dan omgekeerd!

De rol van de SDR’s en de mogelijke terugkeer naar vaste (of vastere) wisselkoersen zouden onderdeel moeten worden van het eindrapport van het C20, dat rond de jaarvergadering van IMF/Wereldbank in september 1973 (in Nairobi) werd verwacht. Dat werd echter niet gehaald, zodat tegen het einde van de periode-Boertien gehoopt werd dat het wellicht eind juli 1974 wel zou lukken. Wel zou in september 1973 een door de voorzitter van het Comité opgesteld interim-rapport worden gepresenteerd, dat als een ‘First Outline of the Reform’ werd aangeduid; maar een ‘blueprint’ mocht het nog niet worden genoemd (Haan 1973, p. 683).

⁹⁸) Het internationale monetaire geheel was een ‘niet-stelsel’ geworden, zoals Haan zegt. Hij ontkent ook dat het de spelregels waren geweest die tot de crisis hadden geleid: niet de regels, maar het niet-naleven daarvan door de economisch belangrijkste landen, de VS voorop, waren de oorzaak van de ontstane chaos. De VS hadden vanaf 1960 een steeds groter tekort op de betalingsbalans laten ontstaan zonder tot aanpassingsmaatregelen in de eigen economie en in hun buitenlands beleid over te gaan; en ze werden daartoe ook niet gedwongen door de Europese landen en Japan die de toenemende vloed aan dollars bleven accepteren (Haan 1973, p. 682 en 678).

⁹⁹) Het aantal van twintig leden was gebaseerd op de samenstelling van de *Executive Board* (het College van Bewindvoerders) van het IMF, het dagelijks bestuur onder het hoofdbestuur (de Board of Governors) dat eens per jaar bijeenkomt. Net als bij de Executive Board bestond de helft van het Comité van Twintig uit ontwikkelingslanden, maar net als bij deze Board vertegenwoordigden driekwart van de C20-leden elk kieskringen van de overige lidstaten, zodat direct of indirect alle lidstaten van het IMF aan dit hervormingsoverleg deelnamen.

¹⁰⁰) Tot medio 1973 vergaderde het Comité viermaal op ministersniveau en zesmaal op plaatsvervangersniveau.

De ontwikkelingslanden waren dus formeel wel betrokken bij de hervormingsbesprekingen in het IMF, maar veel te zeggen hadden zij er niet. Zwijgend toekijken was echter evenmin hun rol. De IMF-leden van de G77 vormden al snel hun eigen *Groep van 24*, die namens de overige ontwikkelingslanden de vordering van de monetaire hervormingen op de voet bleef volgen. De G77 beschikte echter ook nog over diverse Unctad-organen en commissies, die hun specifieke problemen in het middelpunt bleven zetten. Herhaaldelijk werd daarin gewezen op de van de monetaire hervorming afhankelijke probleemgebieden van ontwikkelingslanden en op gerelateerde vraagstukken die zij intussen evenmin verwaarloosd wensten te zien.

Een van die probleemgebieden waren de groeiende aflossingsmoeilijkheden en rentekosten van de landen met relatief grote schulden. Tijdens de zesde bijeenkomst van de Diensten-commissie en Handelsgerelateerde Financiering van Unctad in juli 1973 werd erop gewezen dat er in dit decennium van de VN-Ontwikkelingsstrategie vermoedelijk meer landen met schuldproblemen zouden komen dan in het vorige. Er werd daarom een ad-hocgroep van overheidsexperts ingesteld die het verloop en de aanpakmogelijkheden van dit schuldenvraagstuk moest onderzoeken en met aanbevelingen moesten komen (Unctad Monthly Bulletin no. 84, August 1973, p. 3).

Ook boven de tijdens Unctad-3 steeds in het vooruitzicht gestelde nieuwe onderhandelingsronde van de GATT – aanvankelijk aangeduid met de naam van de in 1972 herkozen president Nixon, maar daar werd van afgezien in de nasleep van de Watergate-inbraak – pakten zich donkere wolken samen. Zonder duidelijkheid over aard en globale inhoud van de nieuwe monetaire spelregels en beleidsafspraken viel van de *Multilateral Trade Negotiations* (de MTN, zoals de intussen gebruikelijke afkorting luidde) immers nog weinig te zeggen. Tijdens de dertiende bijeenkomst van de Trade and Development Board van Unctad (TDB-13) in augustus-september 1973 werd wel officieel vernomen dat na de laatste bespreking in het MTN-comité vaststond dat de plechtige ministeriële opening in september 1973 zou plaatsvinden, in Tokio (idem no. 85, September 1973, p. 3). Toen moest de nieuwe ronde dus nog beginnen, en was er nog geen enkele indicatie van wat eruit zou kunnen komen.

Het handelsoptimisme van ontwikkelingslanden werden overigens ook al niet aangemoedigd door de eerste evaluaties van de in de recente jaren operationeel geworden eerste schema's van het Algemeen Preferentieel Systeem (het APS) van enkele ontwikkelde industrielanden. Die schema's – dat van de EEG dat in juli 1971 was gestart, en dat van Japan dat één maand later begon – werden in het voorjaar van 1973 geëvalueerd door het Unctad-secretariaat. Beide hadden als *modus operandi* gekozen voor maximum hoeveelheden preferentieel in te voeren goederen en producten ter voorkoming van al de grote marktverstoringen in de invoerlanden. Maar de voordelen voor de exporterende ontwikkelingslanden zagen er in beide gevallen teleurstellend uit: 'in its present form rather limited and not likely to provide much scope for the fulfilment of its declared objectives' in het geval van het EEG-schema, en 'quite restrictive and, as presently applied, not likely to make more than a minor contribution towards the achievement of the objectives of the GSP' in het Japanse APS.¹⁰¹ Beide (groepen van) preferentieverlenende regeringen hadden deze tekortkomingen erkend en beloofd er wat aan te doen (idem no. 79, March 1973, p. 4).

In april 1973 waren nog van negen andere industrielanden eigen APS-schema's in werking getreden, terwijl Australië zulke preferenties al sinds 1966 verleende; ook hadden vijf communistische landen van Oost-Europa vergelijkbare voorkeursbehandelingen ingesteld voor ontwikkelingslanden (idem no. 80, April 1973, p. 1). Van de enige twee nog ontbrekende Westelijke industrielanden: Canada en de VS, had het eerste zijn (aangepaste) wet voor de tweede keer

¹⁰¹⁾ De conclusies over het EEG-schema werden bevestigd door Den Boer, die zijn evaluatie van dit EEG-APS ook baseerde op iets latere empirische gegevens over 1972 (Den Boer 1975, p. 158-162), en die naast de Unctad-evaluatie ook twee alternatieve evaluatiemethoden besprak (idem, p. 53-71). [Zie voor diens bevindingen hoofdstuk 6.]

voorgelegd aan het parlement, terwijl de VS intussen fiat van het Congress hadden gevraagd (idem no. 81, May 1973, p.2).

Van geen van deze laatste APS-schema's, voor zover reeds in werking, waren op dat moment in Unctad al even grondige beoordelingen gepubliceerd als die van de schema's van de EEG en Japan, en ook van deze twee was toen nog niet bekend of en hoeveel de export van de begunstigde landen in 1972 echt aan het toenemen was. De G77 was er dan ook niet gerust op dat de veelheid aan APS'jes, elk met zijn eigen regels en uitzonderingen, reëel betekenis zou krijgen. De groep wist daarom niets anders te doen dan in de (inmiddels permanente) Preferentiecommissie van Unctad in april 1973 een uitgebreide lijst van voor verbetering vatbare gebreken te presenteren (idem p. 2-3).

De EEG op drift in Franse dagdromen

De EEG, die per januari 1973 was uitgebreid tot negen lidstaten, had echter nog hele andere wegen te exploreren. In dezelfde vergadering van de Preferentiecommissie kondigde zij aan dat haar APS pas na januari 1974 zou zijn bij te stellen: de integratie van het huidige schema met die van de drie nieuwe lidstaten zou meer tijd vergen. Zij kreeg daarom van de G77 het verzoek te proberen bij deze ineenschuifoperatie de meest gunstige elementen van de vier schema's te behouden in het nieuwe schema van de Negen.

Ten aanzien van de wederkerigheid die de associatiepreferenties van de EEG (6) kenmerkten, herhaalde de G77 het standpunt, dat de eventuele afschaffing daarvan door de direct betrokken ontwikkelingslanden zelf moest worden geregeld, al of niet met behulp van de Unctad-SG. Ook zouden ontwikkelingslanden die hun huidige (regionale) preferenties moesten gaan delen met andere associabele landen, onder andere van het Gemenebest, als compensatie ruimere exportmogelijkheden in het nieuwe APS van de EEG(9) moeten kunnen krijgen. Dit plaatste de Negen voor gecompliceerde en politiek lastige onderhandelingskluiven, zoals al is opgemerkt.

Nederland probeerde in deze kwesties een rechtlijnige en mondialistische koers uit te stippen: zo spoedig mogelijke afschaffing van de contrapreferenties en een zo ruim mogelijk APS met extra preferentieruimte voor Minst Ontwikkelde Landen (de MOL's) en anderszins kwetsbare economieën onder de reeds geassocieerde en associabele landen. In antwoord op het reeds in het vorige hoofdstuk genoemde Memorandum van de Europese Commissie over een gemeenschappelijk ontwikkelingsbeleid van de Zes, dat in juli 1971 was uitgebracht, gevolgd door een tweede Memorandum met alvast enkele voorstellen dat in februari 1972 kwam, legde de regering-Biesheuvel in juli 1972 een eigen Memorandum voor aan Brussel over de toekomstige rol van de EEG op het gebied van de ontwikkelingssamenwerking. Dit stuk gaf niet alleen commentaar op de voorafgegane EC-Memoranda, maar bepleitte ook het scheppen van *evenwicht* tussen het bestaande regionaal beperkte associatiebeleid en de belangen van met name Aziatische en Latijns-Amerikaanse regio's. De samenwerking tussen de lidstaten op ontwikkelingsgebied zou bovendien ook gericht moeten worden op betere donorcoördinatie op bredere multilaterale schaal (inclusief de VN en de Wereldbank).¹⁰²

Dit Nederlandse Memorandum ontleende zijn belang ook aan het feit dat het kon dienen als

¹⁰²) Het Nederlandse Memorandum werd toegevoegd als bijlage V aan de MvT voor 1973 (MinBuza 1972, no. 3, p.17-19), terwijl een iets eerdere versie is afgedrukt in Dierikx et al., red, 2005a (p. 671-677), met enkele redactionele voetnoten van de ING-bezorgers met lastminute-wijzigingen en een relevante Unctad-bron. In het document dat aan dit eerdere concept voorafgaat, geeft dit ING-boek ook nog een korte indruk van de bespreking van een nog iets eerdere versie van dit Memorandum in de Coördinatie-Commissie Europese Integratie- en Associatieproblemen van BuZa (CCEI) (idem p. 670-671).

discussievoorzet voor de eerste Raad van OS-ministers van de lidstaten (of de andere ministers die voor het OS-beleid verantwoordelijk waren), die later in dit jaar voorzien was.¹⁰³ Deze speciale EEG-OS-Raad zou bovendien deel uitmaken van de voorbereiding van de op 19-21 oktober 1972 in Parijs geplande *Topconferentie* van staatshoofden en regeringsleiders van de EEG. Die zou vooral in het teken staan van de nieuwe positie van de vergrote Gemeenschap (waarvan de drie toetreders alvast mochten deelnemen aan de Top) zowel in Atlantisch verband als ten opzichte van de rest van de wereld. Naast een aantal institutionele vernieuwingen die daarbij aan de orde moesten komen, zou het wat betreft de externe betrekkingen met ontwikkelingslanden gaan om de uitgangspunten en globale inhoud van een te voeren gemeenschappelijk ontwikkelingsbeleid van de lidstaten en de plaats daarin van de vernieuwde associatiebetrekkingen met een beperkter aantal ontwikkelingslanden.

Het lijkt er echter op dat de genoemde elementen van de voorbereide Nederlandse stellingname noch via deze OS-Raad noch via premier Biesheuvel (die de Europese Top voorzat) een betekende invloed hebben gehad op de uitkomsten van de Parijse Top. In tegendeel zelfs. Er werd wel een reeks van nieuwe communautaire actieterrainen in de grondverf gezet en een nog schimmig plan van de vorige Top (in Den Haag, 1969): streven naar een Europese Monetaire Unie (EMU), in de lucht gehouden. Maar de relaties met de Derde Wereld kwamen er bekaaid af. Er waren wel vage formules over de toenemende verantwoordelijkheid van de EEG in de wereld waarin werd benadrukt dat, nog meer dan vroeger, tegemoet zou worden gekomen aan de belangen van *alle* ontwikkelingslanden. Maar er werd tegelijkertijd ook fundamentele betekenis gehecht aan de ontstane en uit te breiden associatiepolitiek en aan verbintenissen die met landen rond de Middellandse Zee zijn (of zouden worden) aangegaan. Deze beginselen en enige concrete maatregelen moesten echter nog verder worden ingevuld; en dat zou pas in de loop van 1973 worden gedaan en dan tot verdere besluiten (moeten) leiden.¹⁰⁴

Die vervolgbesprekingen kwamen echter traag op gang.¹⁰⁵ Nadat er in december 1972 een werkgroep van hoge ambtenaren van de lidstaten aan het werk was gezet, lag er in mei '73 een eerste rapport over de gedachten die hierover bij de verschillende lidstaten leefden. Opvallend was dat er op dat moment nog maar over één punt 'algemene overeenstemming' bestond, namelijk 'over de noodzaak' van een gemeenschappelijk ontwikkelingsbeleid en 'over de globale doelstellingen en principes daarvan' (MinBuza 1973b, nr. 2, p. 32). Daarna volgde er een nogal uitgesponnen opsomming van de zaken waarover nog geen overeenstemming was bereikt (waaronder de samenhang tussen een toekomstig mondiaal beleid en het uit te breiden associatiebeleid: 'het merendeel' van de landen vond dat dit laatste 'een, mogelijk belangrijk, integrerend bestanddeel' van het eerste zou kunnen worden, terwijl met name Frankrijk de associatieverhoudingen tot een

¹⁰³) Er zijn enige onduidelikheden over het karakter van deze OS-Raad, de datum van zijn eerste bijeenkomst, en of die door Boertien of de staatssecretaris voor Europese Zaken, Westerterp, werd voorgezeten. Verschillende bronnen met elkaar vergelijkend (de MvT voor 1973: MinBuza 1972 nr. 2, p. 28, en een iets later verschenen NAR-advies: 1973a, p. 11), zal ik er in het navolgende van uitgaan dat het om een OS-Raad in oktober 1972 ging, die door Boertien werd voorgezeten. Gezien de data van de hierna komende Topconferentie zal die bijeenkomst van OS-ministers vóór of uiterlijk op 19 oktober hebben plaatsgevonden. Op 21 september hield Boertien een voordracht in Tilburg waarin hij wel naar het eerder genoemde Nederlandse Memorandum verwees, maar geen datum van deze OS-Raad noemde, noch dat hij die zelf zou voorzitten (zie zijn rede in *IS* – Boertien 1972a, p. 178).

¹⁰⁴) Aldus de passage over de externe betrekkingen van de EEG uit het Slotcommuniqué van de Top van Parijs, zoals die werd afgedrukt in een bijlage bij het in noot 103 aangehaalde advies van de NAR (1973a, bijlage 3, p. 37-38).

¹⁰⁵) Het navolgende ontleen ik aan de eerste MvT (voor 1974) van de volgende OS-minister, Pronk, die op prinsjesdag 1973 uitkwam. Over het verloop van de door Boertien geleide eerste OS-Raad in oktober 1972 (zoals verondersteld in noot 103) en de inhoud van de daar genomen besluiten is echter in deze MvT niets terug te vinden. Ook Boertiens laatste MvT, die al drukkbaar, of zelfs al uit was toen deze Raad werd gehouden (prinsjesdag viel in 1972 op 19 september), verwijst er niet naar, net zo min als naar de EEG-Top die in oktober zou volgen. Gezien het belang van beide bijeenkomsten wel vreemde omissies in deze MvT's.

preferent ‘zelfstandig gemeenschappelijk beleid’ wilde maken, en voor de rest van de Derde Wereld alleen een ‘betrekkelijk losse vorm van samenwerking tussen de lidstaten’ wenste). Wel was er enige ‘mate van overeenstemming’ over ‘de noodzaak van handelspolitieke maatregelen ter verbetering van de exportpositie van de ontwikkelingslanden’, maar ook meningsverschillen over het karakter en de reikwijdte hiervan (de door Nederland geopperde ‘taakstellende normen voor de groei’ van bepaalde importen werden bijvoorbeeld door de meerderheid van de andere lidstaten afgewezen). Verder werd er ook nog verschillend gedacht over de mogelijkheid EEG-organen hulp te laten geven aan niet-geassocieerde ontwikkelingslanden (idem).

Dit eerste rapport van de ambtelijke werkgroep werd op 25 juli 1973 kort besproken in een EEG-Raad van Ministers’ – maar dan zijn we al in de nieuwe periode beland, waarin Boertien was afgelost door Pronk (waarover hieronder meer).

Terwijl de Top van Parijs nog moest plaatsvinden was in Nederland de stemming over de EEG echter langzamerhand kritischer aan het geworden. Zoals het thema van de Vredesweek in september 1972: ‘De macht van Europa,’ probeerde aan te geven, ging het hier steeds meer om de vraag of dit in tweeën gedeelde continent het in zich zou hebben zijn voorheen nogal passieve rol tussen de twee supermachten te gaan uitbreiden en verdiepen met grotere verantwoordelijkheden in de Noord-Zuid-verhouding. Dit laatste was een opgave waarin de uitgebreide en economisch sterker wordende EEG een hoofdrol zou kunnen spelen.

Een stroom van beschouwingen steunde dit laatste subthema principieel, maar uitte wel twijfels over de verenigbaarheid van deze opgave met het voortdurend blijvende protectionisme en de op andere belangen gerichte tendenties in het West-Europese eenwordingsstreven (zie onder andere de verschillende bijdragen in het aan de Vredesweek gewijde speciaalnummer van het polemologenmaandblad *Trans-actie* van augustus 1972). Een ander Nederlands periodiek, de *Internationale Spectator*, wijdde in zijn nummer van 8 maart 1973 – waaruit ik in het vorige hoofdstuk al het artikel van Westhoff (1973) besprak – ook twee artikelen die deze twijfels verwoordden: Tieleman 1973a, en Pronk 1973. De eerste analyseerde de mogelijke gevolgen van de uitbreiding van de EEG voor de verschillende groepen van ontwikkelingslanden. Het Europese Parlement had bij zijn bespreking van het eerste Memorandum van de Europese Commissie over een gemeenschappelijk ontwikkelingsbeleid, op 4 juli 1972, weinig neiging gehad ‘het eng-Europese denken in te ruilen voor een meer mondiale visie’ (Tieleman, 1973, p. 156). Pronk had deze teneur in het EP eveneens met zorg waargenomen: niet alleen had zijn partijgenoot en lid van het EP, Ir. Henk Vredeling, na een ontwerp-resolutie te hebben opgesteld die ‘mondiale en regionale voorkeuren met elkaar [trachtte] te verzoenen’, zich genoodzaakt gezien tegen zijn eigen resolutie te stemmen – omdat zijn collega’s het mondiale element eruit hadden weggesneden! Pronk zag ook de Top van Parijs dezelfde tendens bevestigen: hij kon er althans niets anders in zien ‘dan een triomf van het regionale standpunt – een grotere nog dan voorheen, nu zo duidelijk gesproken [werd] over een *Europees-Mediterraan-Afrikaanse invloedssfeer*’ (Pronk 1973, p. 171; cursivering van mij).

Twee maanden voordat hij Boertiens taken zou overnemen, verdiepte Pronk zich in hetzelfde artikel nog eens in de vraag of een verdere integratie van het ontwikkelingsbeleid van de lidstaten kon ‘bijdragen tot de verwezenlijking van een (...) optimale internationale ontwikkelingssamenwerking’ (idem p. 166). De voorstellen van de Europese Commissie noemde hij wel ‘een stap in de gewenste richting’, maar slechts een aarzelende: met ‘vooruitgang’ op het terrein van de ontwikkelingshulp en op dat van de handel in primaire producten, doch met ‘nauwelijks of in het geheel geen concrete voorstellen op andere terreinen (zoals voor het APS of de landbouwpolitiek – idem p. 169). Na nog meer voorbeelden van zijn kritiek en vraagtekens zei Pronk opnieuw ‘voorlopig’ nee tegen de voorstellen van de Europese Commissie.¹⁰⁶ En dat zou pas in een ‘ja’ kunnen veran-

¹⁰⁶) Zie Pronks eerdere afwijzende reacties in 1971 aangehaald in paragraaf 5.2, noot 31.

deren als er meer kans zou zijn op goede bijdragen op communautair niveau aan het internationale ontwikkelingsbeleid (idem p. 173).

Pronk had intussen als Kamerlid met succes ook nog een andere motie van zijn hand door de Tweede Kamer weten te loodsen. Die specificeerde de oriëntatie en voorwaarden waaraan een door Nederland te steunen harmonisatie van het ontwikkelingsbeleid van de lidstaten zou moeten voldoen.¹⁰⁷ Die motie zou, naar was aan te nemen, Pronks leidraad worden nadat hij in mei 1973 het ministersambt had overgenomen.

Er waren echter ook nog andere ontwikkelingen die het toekomstig ontwikkelingsbeleid van de Negen zouden beïnvloeden. Er ontstond namelijk een toenadering tussen de Frans- en Engelsprekende landen op het Afrikaanse continent, die gehoor gaven aan de door de BNGL in augustus 1972 gedane oproep tot nauwere onderlinge samenwerking. Dit leidde in mei 1973 tot een bijeenkomst van Afrikaanse handelsministers in Abidjan, Ivoorkust, die voor het eerst een voorkeur uitspraken om gezamenlijk als blok te gaan onderhandelen met de EEG. En dat werd twee weken later politiek bevestigd door de Topconferentie van de Organisatie voor Afrikaanse Eenheid (OAE) in Addis Abeba, Ethiopië.¹⁰⁸ Deze Afrikaanse groep werden spoedig uitgebreid met een aantal Gemenebest-ontwikkelingslanden uit het Caraïbisch gebied en de Stille Oceaan, die alle ingingen op het aanbod van de EEG verwoord in protocol 22 van het Toetredingsverdrag tussen de EEG en het VK om te kiezen uit drie mogelijke voortzettingen.¹⁰⁹

Nadat de eerste 43 landen uit de drie regio's (later aangeduid als ACS-groep) zich, na een aantal gezamenlijke voorbereidingsbesprekingen, op 25 juli 1973 in Brussel hadden gemeld, stonden de negen EEG-landen echter nog even met de mond vol tanden: ze waren het namelijk onderling nog niet eens over wat zij de toekomstige partners zouden gaan aanbieden. En het zou nog even duren voordat zij dat wel waren, zodat ik de rest van de verwikkelingen (waaronder ook de kwestie van de wederkerigheid) die uiteindelijk zouden leiden tot een opmerkelijk vernieuwd arrangement, uitstel tot het volgende hoofdstuk.¹¹⁰

Opvallend is overigens dat de ontluikende lotsverbondenheid tussen de voormalig Franse en Engelse gebieden in Afrika zich niet uitstreckte tot de landen ten noorden en noord-oosten van de Sahara (ex-Frans of Italiaans of niet gebonden) – een scheidslijn die nog tot in de 21e eeuw zou blijven. Uiteenlopende belangen, visies en politieke onmin binnen de EEG, maar ook weerstand uit het Midden-Oosten blokkeerden een aansluiting bij het ACS-blok. Maar dit sloot niet het aangaan van nauwere, maar wel separate, banden met de EEG uit. In de Fransgekleurde visie van de Europese Commissie was het Middellandse Zeegebied (dat ook de oostelijke en noordelijke kusten omvat) ‘een natuurlijk verlengstuk van de Europese integratie’ (citaat bij Faber uit het tweede Memorandum van de Commissie van 1972 – Faber 1978, p. 32). Er waren in de recente

¹⁰⁷) In een voetnoot bij het hierboven besproken artikel geeft hij de strekking van deze motie, die op 22 februari 1973 was aangenomen, in eigen woorden weer (Pronk 1973, p. 173, noot 8). In zijn eerste MvT als minister wordt deze motie eveneens aangehaald en geparafraseerd, alleen staat daar abusievelijk dat zij ‘in maart 1973’ was aangenomen (MinBuza 1973b, nr. 2, p. 33).

¹⁰⁸) Dit meldde de in associatiezaken gespecialiseerde Franse journalist Ch. Schiffmann in het speciale nummer van *The Courier*, het tweemaandelijks orgaan dat de Europese Commissie uitgeeft over de relaties tussen Afrika en (inmiddels) de Caraïben en de Stille Oceaan, bij gelegenheid van de succesvolle afsluiting van de onderhandelingen in 1975 (Schiffmann 1975, p. 4).

¹⁰⁹) De drie opties zijn reeds aangeduid in noot 28, p. 370. Het was een tijdlang de vraag of de ontwikkelingslanden voor wie dit aanbod gold hun keuze vooraf moesten maken. Waarschijnlijk is dit opengelaten totdat de onderhandelingen met succes konden worden afgerond in 1975. Het onderhandelingsproces begon in 1973 met 43 landen uit de drie regio's (respectievelijk bestaande uit 34, 6 en 3 landen) en eindigde met de 46 landen die het eindresultaat aanvaardden (inclusief het buurland en twee enclaves die in een douane-unie met Zuid-Afrika zaten: Botswana, Lesotho en Swaziland, waarvoor eerst een oplossing gevonden moest worden).

¹¹⁰) En dat zal ik ook doen met het reeds genoemde NAR-advies over deze materie, dat pas in april 1973 aan minister Boertien werd voorgelegd (NAR 1973a), zodat het aan diens opvolger zou zijn er wel of niet iets mee te doen. Zoals ook met de, voor zover relevant, nog niet genoemde stukken uit het derde ING-boek.

jaren allerlei afzonderlijke verdragen gesloten, of in voorbereiding, met de EEG – variërend van associaties met en zonder hulpverlening, tot preferente en niet-preferente handelsakkoorden en vrijhandelszones, met zo'n vijftien landen in 1972, waarvan een zestal met uitzicht op lidmaatschap van de Gemeenschap. De Top van Parijs had de door Frankrijk geïnspireerde dromen gevolgd en de richting gewezen naar een meer samenhangende benadering 'vanuit een evenwichtig totaalbeeld', wat door de EEG als van 'fundamenteel belang' werd gezien. Maar de VS, meer discriminatie vrezend voor hun eigen export, juichten dit niet toe (idem, p. 33-34). Er zou in 1973 een impuls ontstaan om ook olie- en energiebelangen aan de onderhandelingstafels te krijgen via een Euro-Arabische dialoog, maar dat stuitte ook op weerstand. In hoofdstuk 6 zullen we de uitkomsten daarvan verder volgen (voor details over wat eraan voorafging, zie idem p. 26-42).

Overige onderhandelingsresultaten

Terug naar het Unctad-overleg in Genève in 1972 en '73. Bij de grondstoffen kon voor *cacao*, waarvoor al jarenlang was gestreefd naar een internationale overeenkomst, en waaraan tijdens Unctad-3 nog een unanieme oproep was gewijd om een spoedige hervatting van de besprekingen te beginnen, in het eerste najaar na de conferentie eindelijk een succes worden genoteerd: op 20 oktober 1972 on-dertekenden 41 landen (waaronder de belangrijkste cacao-producerende ontwikkelingslanden) en de EEG een nieuwe internationale cacao-overeenkomst (Unctad Monthly Bulletin, nr. 77, January 1973, p. 3). Hoewel deze ICO een goed uitgewerkt verdrag was, met zowel een buffervoorraad als exportquota als economische instrumenten,¹¹¹ werden deze instrumenten in 1973 nog niet meteen operationeel – volgens één bron: 'as prices rose sharply in 1973' (Hermann et al 1993, p. 13). Desondanks trad de ICO op 30 juni 1973 wel 'voorlopig in werking', terwijl het interim-comité (dat het bestuur waarnam) toen verwachtte dat de overeenkomst wel vanaf 1 oktober 1973 'fully in operation' zou zijn (Unctad Monthly Bulletin, no. 80, April 1973, p. 3).¹¹²

Moeilijker ging het echter nog steeds met *suiker*. De bestaande ISO, waaraan belangrijke exporteurs en importeurs als de VS en de EEG nog altijd niet meededen, zou eind 1973 aflopen. De voornaamste betrokken en overige geïnteresseerde landen kwamen in mei van dat jaar bijeen teneinde de mogelijkheden voor een verlenging of vernieuwing te bezien. Zij spraken af in het najaar een poging te doen tot een nieuwe ISO te komen, maar de vooruitzichten waren somber. De EEG was wel aanwezig, maar kon in afwachting van de associatie-onderhandelingen nog weinig beloven (Unctad Monthly Bulletin, nrs. 81, 82 en 85, May, June en September 1973, respectievelijk pgs. 1, 2 en 1). Het belang van regulering via de ISO was echter wel groter geworden gezien de stijging van het aandeel van de 'vrije' suikemarkt in het totaal van de wereldmarkt naar ongeveer de helft (idem nr.81, p.1).¹¹³

¹¹¹) Een zeer informatieve beschouwing met de voornaamste details verscheen in *IS* van december 1972, jg. 5, no. 10, p 254-256.

¹¹²) Maar of de voorwaarden voor volledige inwerkingtreding (ratificatie door ten minste 5 producentlanden die samen minstens 80 procent van de basisquota bezitten, en door ten minste 70 procent van de cacao-importerende landen) toen wel of niet waren vervuld wist geen van de Monthly Bulletins tussen april en december 1973 te melden. Desondanks noemde de hierna aangehaalde directeur van de Unctad Commodities Division, Bernard Chidzero, in een redevoering in Londen op 30 oktober 1973, de ICO als een van de bestaande grondstoffen-overeenkomsten (Unctad Monthly Bulletin no. 87, November 1973, p. 2).

¹¹³) Cutajar & Franks (1967, p. 62) raamden dit aandeel in 1960-'65 nog op minder dan één derde (de noemers in beide bronnen zijn weliswaar niet identiek: 'world net import requirements' in deze laatste bron, tegenover 'the whole world sugar trade' in bovengenoemd *Monthly Bulletin*, maar dit aandeel zegt genoeg. Verder hangt de behoefte aan marktregulering uiteraard ook af van de omvang van de prijsfluctuaties, en die was in de recente

Afrondend wat de grondstoffen betreft, waren er, volgens B. Chidzero van Unctad (zie noot 112), op het eind van deze periode nog vier andere goederenovereenkomsten. Hij schrapte er echter een meteen weer van het lijstje: die voor *koffie*, omdat die op dat moment was opgeschort. Die voor *Tin*, verlengd in 1970, was nog in vol bedrijf, maar die voor *Olijfolie* en *Tarwe* fungeerden nog altijd alleen als fora van overleg. Al met al ging het dus nog steeds niet goed met de maatregelen in de primaire sector.

Wat de handel in fabrikaten betreft begonnen de niet-tarifaire handelsbelemmeringen een steeds grotere rol te spelen, gedeeltelijk ook als vervangers van en in aanvulling op de geleidelijk teruglopende betekenis van invoertarieven; preferentiële tarieven voor ontwikkelingslanden werden vanaf het begin door qr's begrensd. De in voorbereiding zijn MTN-ronde zou, met name door de veelsoortigheid van de ntb's, er een harde dobber aan krijgen. Ze golden in het bijzonder voor de handel in textielproducten.

Het belang van de textielsector voor landen in het begin van hun industrialisatieproces is in de voorgaande hoofdstukken reeds beschreven. Nu steeds meer ontwikkelingslanden zich op dit pad begaven, gestimuleerd door loonveredelaars en handelsbedrijven uit industrielanden, zochten de overheden van de laatste naar manieren om zich tegen deze concurrentie uit 'lage-lonen-landen' te beschermen. Wat katoen betreft plaatsten Noord-Amerika en West-Europa hun voornamelijk kwantitatieve invoerbeperkingen in het gemeenschappelijke kader van de *LTA* (Long-Term Arrangement for Cotton Textiles), die in 1967 bij de afsluiting van de Kennedy-ronde was verlengd. Zoals vermeld in hoofdstuk 4, was de Europese Commissie al vóór Unctad-3 bezig met de communautarisering van het textiel- en kledingbeleid van de EEG. Dit hield ook een verbreding in naar andere vezels dan katoen alleen (en het uitzonderen van de hele textiel- en kledingsector van het EEG-APS – wat inmiddels ook door andere APS-verleners was nagevolgd).

Het *Monthly Bulletin* van Unctad rapporteerde in juni 1973 dat de LTA voor het laatst was verlengd tot 30 september 1973 (nr. 82, p. 3), en dat nu ook een uitbreiding met andere vezels werd overwogen. Ook vreesden ontwikkelingslanden, zo schreef het samengevatte rapport van het Unctad-secretariaat, dat de betrokken industrielanden werkten aan een soort multivezel-overeenkomst, die met spoed aan de betrokken ontwikkelingslanden zou worden opgedrongen. Dit zou, op de drempel van de volgende periode, een van de belangrijke zaken worden die de MTN-ronde dreigden te overschaduwen.

Tot slot nog twee onderwerpen, waarbij wel vorderingen werden gemaakt, maar die pas in de volgende periode tot afronding zouden komen:

- De *gedragscode* voor lijnvaart collusies (*Liner Conferences*) in de zeescheepvaart, de enige ontwerp-resolutie die in Santiago niet met algemene stemmen werd aangenomen: na verder bespraak in Genève kon de AV-VN een Voorbereidingscomité opdracht geven een universeel aanvaardbare gedragscode te ontwerpen voor de regulering van deze LC's. Het werk daarvoor begon in januari 1973 en Nederland zat in dit comité (*Unctad Monthly Bulletin* nr. 77, January 1973, p. 1-2). Na een tweede zitting in juni kon de VN-SG een conferentie van gevolmachtigden uitnodigen in november-december 1973 die moest proberen deze gedragscode voor LC's definitief vorm te geven.
- Een tweede afronding in de VN-Assemblee was vereiste voor de in Santiago door de aanwezige Mexicaanse president Echeverría voorgestelde opstelling van een *Handvest van Economische Rechten en Plichten van Staten*. De met slechts 19 onthoudingen bij meerderheid aangenomen resolutie was desondanks controversieel omdat een deel van het project betrekking had op de

jaren wel groter was geworden (aldus Herrmann et al, 1993, p. 21). Daarentegen zullen de relatief hoge suikerprijzen in het najaar van 1972 de animo van exporterende ontwikkelingslanden wel tijdelijk kleiner hebben gemaakt.

regeling van disputen rond buitenlandse investeringen. Een werkgroep moest proberen een eerste ontwerp van het Handvest te maken dat voor commentaar aan de VN-leden zou worden voorgelegd. Na voorbereidend werk door het Unctad-secretariaat kon deze werkgroep echter pas in februari 1973 voor het eerst bijeenkomen. Reacties op het ontwerp zouden daarna in juli door de werkgroep worden bekeken teneinde het resultaat voor te leggen aan de TDB van augustus-september (idem nr. 78, February 1973, p. 1-2). Het zou echter nog tot ver in 1974 duren voordat de VN-AV dit Handvest zou aanvaarden, en ook toen waren nog niet alle meningsverschillen opgelost.

Het internationale overleg over structurele zaken die ontwikkelingslanden raken, dat in 1971 met de Nixon-shock was begonnen met een crisis zonder weerga, was dus medio 1973 nog lang niet in rustiger vaarwater gekomen. In de maanden daarna zouden er echter nog veel heftiger stormen opsteken. Wat de BNGL in 1972, na Unctad-3, op nieuwe ideeën had gebracht, zou de oliecrisis in 1973 meervoudig overtreffen.

5.3 Hulpbeleid en andere overheidsactiviteiten in Nederland

Er was iets merkwaardigs aan de hand met de plannen van het kabinet-Biesheuvel voor de hoogte van de ontwikkelingshulp in de in 1971 beginnende kabinetsperiode. Biesheuvels regeringsverklaring gaf slechts een vage indicatie van het te bereiken totaal in de komende vier jaren: ‘ruim vijf miljard gulden.’ Maar in het coalitie-akkoord van de vijf partijen dat onder leiding van informateur Steenkamp tot stand was gekomen, waren alleen de afzonderlijke bedragen voor de achtereenvolgende jaren vermeld: f. 1050 mln., f. 1.150 mln, f. 1.325 en f. 1.525 mln. voor de jaren 1972-’75 (Tweede Kamer 1971, bijlagen 9 en 10).

Zoals reeds opgemerkt in paragraaf 5.1, werd er toen op geen enkele manier verwezen naar de omvangsdoelstelling die het kabinet-De Jong, dankzij Udink, had geformuleerd in 1967: het totaal van de hulp in 1971 te zullen brengen op 1 procent van het NNI^{fk}. Er werden weliswaar, bijna vanaf het eerste begrotingsjaar, allerlei boekhoudkundige trucs toegepast om deze doelstelling formeel te realiseren in dit laatste jaar (van kapitaalmarktfinancieringen die onterecht werden meegeteld tot een aantal zwaar overtrokken toerekeningen aan het ontwikkelingsplafond). Die maakten dat in 1971 het tekort ten opzichte van de kabinetsdoelstelling tot meer dan f. 170 mln. was opgelopen; wat dan nog alleen maar de *voorgenomen* uitgaven waren, niet de werkelijke uitgaven, want die zouden in 1971 nog f. 180 mln. onder het doelstellingsbedrag van dat jaar blijven, zoals in 1972 bleek. Maar het was wel een vaste relatering aan het nationaal inkomen geweest die het kabinet-De Jong toen politiek voor zijn rekening had genomen.

Dat deed de regering-Biesheuvel dus niet meer, zoals ik al eerder heb opgemerkt. Het vreemde is echter dat dit nergens met zoveel woorden werd geschreven of gezegd. Maar ook het tegendeel ontbrak: dat de regering deze omvangsdoelstelling van 1971 nog wél getrouw bleef, en er ook in 1972 en later naar zou streven het met dit 1%-doel overeenkomende hulptotaal jaarlijks op de begroting te zetten, bleek uit niets. Er werd gewoon in alle talen over gezwegen – alsof de door Udink in 1967 afgedwongen hulpdoelstelling intussen stilzwijgend was afgeschaft! Wat was hier aan de hand?

Een ingenieus compromis van Udink

Kan een doelstelling die door een voorgaand kabinet met veel tam-tam tot officieel beleid is verheven, en ook internationaal met trots op het toneel was gezet – en nooit slechts voor maar één

ministersperiode, ik zeg het er nog maar eens nadrukkelijk bij –, door een volgend kabinet zo-
maar terzijde worden geschoven? Dat het kòn is tijdens de formatie van de regering-Biesheuvel
bewezen. Dat dit gebeurde zònder er zelfs maar één woord aan vuil te maken, was echter wel
verbijsterend. Iedereen die ik er in de recente jaren naar vroeg reageerde dan ook met ongeloof.
Men herinnerde het zich niet eens, en achtte het eigenlijk ook nauwelijks aannemelijk: dat zou
toch zeker groot misbaar hebben opgeleverd! En dat zou de Tweede Kamer, die in de vooraf-
gaande jaren toch herhaaldelijk had aangedrongen op het structureel verhogen van de ontwikke-
lingshulp naar 1% van het nationaal inkomen, toch nooit geaccepteerd hebben! Het zou eenvou-
dig ondenkbaar zijn dat de voorstanders daarvan zich in 1971 voetstoots zouden hebben neerge-
legd bij de afschaffing van deze doelstelling – nota bene: al na één jaar, alsof het slechts als een
eenmalig gebaar was bedoeld! Wie het waagde dit voor te stellen zou geheid op reputatieschade
moeten rekenen.

En daar zat nou net de kneep: het is nooit openlijk voorgesteld. Van het besluit is dan ook
nergens iets te vinden.¹¹⁴ Er is wel iets anders voorgesteld, iets dat alleen formeel leek af te wij-
ken van de procentuele doelstelling van de regering-De Jong, maar dat aan het eind van de rit
materieel wel ongeveer op hetzelfde leek neer te komen. En het meest navrante van de hele affai-
re is dat het nou net de oorspronkelijk bepleiter van de procentuele doelstelling was, die de con-
structie uitdokterde waarmee dit werd voorgespiegeld: Udink, lijsttrekker van de CHU en inmid-
dels aangezocht als minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (V&RO). Het was
zijn bedenkstel dat ervoor zorgde dat de hele operatie dermate onschuldig oogde dat er geen stof
opwoei over de hulpdoelstelling die geruisloos van karakter veranderd was.

Udink was in 1971, zo is bij Maas te lezen, direct betrokken bij de bespreking van een ernstig
meningsverschil dat de formatie-onderhandelingen volledig dreigde te laten vastlopen – maar het
schijnt Maas ontgaan te zijn dat Udinks eigen doelstellingsvoorstel uit 1967 daar ook een rol in
speelde. Het probleem was, zoals reeds gemeld in paragraaf 5.1, dat twee van de partijen, DS'70
en de VVD, hetzij helemaal géén verhoging van de ontwikkelingshulp wensten, hetzij die alleen
in de tweede helft van de geplande regeerperiode wilden accepteren. De drie confessionele partij-
en konden daarentegen, conform hun opstelling in de verkiezingscampagnes, op geen enkele ma-
nier meegaan met een niet verhoging. Het compromis dat Udink toen volgens Maas voorstelde
hield in om voor de gehele periode 1972-'75 wel van een bepaald bedrag aan ontwikkelingshulp
uit te gaan, maar daarvan in de eerste twee jaren veel minder uit te trekken dan in de laatste twee.
¹¹⁵ Bij geen van de vier uiteindelijk overeengekomen jaarbedragen werd echter expliciet een rela-
tie gelegd met het in de komende kabinetsperiode verwachte NNIfk. Maar dat werd niet hardop
gezegd, zodat de oorspronkelijke omvangsdoelstelling in feite zo niet gesneuveld, dan toch wel
ondergesneeuwd leek te zijn.

Met de vraag of dit waar was of, zo niet, hoe dit dan wel zat, nam ik in augustus 2005 telefo-

¹¹⁴) Met 'nergens' bedoel ik in elk geval de meest relevante overheidsstukken voor zulke regeringsdoelstellingen, dus niet alleen de hierboven genoemde regeringsverklaring van Biesheuvel in augustus 1971 en het regeerak-
koord van de vijf partijen van juni 1971, zoals vastgelegd door Steenkamp, maar ook de twee MvT's van
Boertien voor 1972 en '73: de eerste noemde nog wel de in de formatie afgesproken jaarbedragen en het voor de
gehele periode 1972-'75 geldende totaal, maar zweeg volledig over wat er met de voorheen gebruikelijke
koppeling aan het jaarlijkse NNIfk was gebeurd (MinBuza 1971, p. 47). En de MvT voor 1973 besprak alleen de
in de VN en de DAC bestaande koppeling aan het BNPmp, en suggereerde slechts impliciet dat Nederland zich
nog steeds hield aan de in de VN-Ontwikkelingsstrategie genoemde twee omvangsdoelstellingen: 1 pro-cent
daarvan voor alle middelen van de overheid en particulieren, en 0,7 procent voor alleen ODA van de overheid
(idem 1972, nr. 2, p. 30).

¹¹⁵) Maas laat in zijn bespreking van Udinks compromisvoorstel zien dat er nog wel even moest worden touwgetrok-
ken over de preciese verdeling van de hulpbedragen over de eerste twee jaren, maar het akkoord dat uiteindelijk
werd bereikt was gelijk aan de hierboven genoemde vier bedragen in 1972-'75 (Maas 1986, p. 44).

nisch contact op met de heer Udink. Diens eerste reactie was nogal kribbig: hoe ik erbij kwam dat die doelstelling zou zijn vervallen, en of ik niet wist hoe belangrijk die politiek gezien was! Het intrekken daarvan zou volstrekt uitgesloten zijn geweest, zo beweerde hij, en dat was dan ook niet gebeurd, zo herhaalde hij in eerste instantie met grote stelligheid. Nadat ik hem een eerdere versie van de hierna volgende verklaring had toegestuurd, en nadat we zijn commentaar daarop per email en in enkele telefoongesprekken en vervolgmails tussen 13 en 23 augustus 2005 hadden doorgenomen, heb ik het volgende van hem begrepen. De portee daarvan is het eenvoudigst te verduidelijken als ik eerst het cijfermateriaal weergeef dat ik op basis van Udinks informatie heb kunnen reconstrueren.¹¹⁶

Volgens Udink was tijdens deze formatie-onderhandeling de 1%NNI-doelstelling voor de hoogte van de ontwikkelingshulp voor de christendemocratisch partijen belangrijk, maar uiterst controversieel voor de VVD en DS'70. Voor Drees jr. waren zulke aan het nationale inkomen opgehangen percentages – dus niet alleen dat voor de hulp – echter niet minder dan een nachtmerrie: omdat 'door de gehele rijksbegroting heen te veel met in percenten uitgedrukte interdependenties werd gewerkt, had de inflatoire druk de neiging zich door de hele begroting te verspreiden', zo vatte Udink Drees' opvatting samen. Udinks oplossing van het conflict tilde de ontwikkelingshulp uit dit voor DS'70 'fatale systeem' door geen enkel percentage te noemen in zijn formule voor de hulpbedragen in de jaren 1972-'75. En dat haalde voor Drees de kou al groten-deels uit de lucht, want de andere partijen tegemoetkomen met de hoogte van de hulpbedragen wilde hij best.

Voor de hoogte van de af te spreken bedragen die Udink voorstelde, was de 1%-NNI-norm globaal nog steeds wel het richtsnoer – alleen mocht dat niet officieel worden gezegd, want officieel telden alleen de voor de komende jaren af te spreken begrotingsbedragen. Waarschijnlijk heeft hij deze bedragen daarom zodanig gekozen dat zij gemiddeld ongeveer op 1% NNIfk uit zouden komen, en daarbij in het hoofd gehouden dat als het onderhandelingsresultaat in de eerste helft van de periode lager zou uitvallen, dit dan in de tweede helft gecompenseerd zou moeten worden.

De in voetnoot 116 gereconstrueerde cijfers laten zien dat dit redelijk gelukt is: de som van de afgesproken hulpbedragen in 1972-'75 (f. 5.050 mln.) kwam uit op bijna 1 procent van de som van de verwachte NNIfk's in deze periode.¹¹⁷ De afgesproken hulpbedragen bleven weliswaar in

¹¹⁶) Het voor 1975 door de formatie-onderhandelaars afgesproken bedrag voor de hulp in dat jaar (f. 1.525 mln.) kwam volgens Maas (1986, p.44) overeen met 1,07 % van het verwachte NNIfk in 1975. Dit laatste was vermoedelijk gebaseerd op de in 1971 beschikbare raming van het NNI voor 1975, die in de formatie zal zijn gebruikt. Het uit dit percentage af te leiden NNI-bedrag in 1975 bedroeg dan f. 142,5 mrd., wat ten opzichte van het werkelijke NNIfk in 1970 van f. 99,9 mrd. (volgens CBS 1994, p. 203) een stijging inhield van in totaal f. 42,6 mrd. in de vijfjarige periode 1970-'75, wat ongeveer neerkomt op een gemiddelde jaarlijkse groei van bijna 7,4 procent. Uitgaande van de daaruit volgende jaarlijkse NNI-bedragen in de periode 1972-'75 en de in de formatie afgesproken hulpbedragen voor deze jaren, kunnen dan de jaarlijkse groei van deze hulpbedragen ten opzichte van het voorafgaande jaar, en de hulppercents van het geraamde NNIfk in elk jaar worden uitgerekend. De hulpafspraken van 1971 kunnen vervolgens worden vergeleken met de hulpbedragen die in deze zelfde jaren zouden zijn uitgetrokken als daarvoor van 1 procent van het in deze jaren verwachte NNIfk zou zijn uitgegaan, zoals vermeld in de laatste kolom hieronder:

	<u>verwacht NNIfk</u>	<u>hulpafspraken in 1971</u>	<u>toename</u>	<u>hulppercents</u>	<u>hulp à 1%NNIfk</u>
1972	f. 115,2 mrd.	f. 1.050 mln.	+ 8 %	0,91 % NNIfk	f. 1.152 mln.
1973	- 123,7 mrd.	- 1.150 mln.	+ 10 %	0,93 % NNIfk	- 1.237 mln.
1974	- 132,8 mrd.	- 1.325 mln.	+ 15 %	1,00 % NNIfk	- 1.328 mln.
1975	<u>- 142,5 mrd.</u>	<u>- 1.525 mln.</u>	+ 15 %	1,07 % NNIfk	<u>- 1.425 mln.</u>
1972-'75	f. 514,2 mrd	f. 5.050 mln.			f. 5.142 mln.

[Omdat Udink overleed op 24 mei 2016 heeft hij deze versie van mijn reconstructie niet meer kunnen zien.]

¹¹⁷) Om precies te zijn: de som van de begrotingsafspraken voor de ontwikkelingshulp (f. 5.050 mln.) kwam uit op 0,98 procent van de gesommeerde NNIfk's; in geld uitgedrukt f. 92 mln. minder dan de som van de hulpbedragen indien die elk jaar op 1% NNIfk waren gezet (als berekend in de laatste kolom).

de eerste twee jaren enkele honderdsten van een percentpunt onder de 1%-norm (zoals de voorlaatste kolom laat zien), maar dit werd in de laatste twee jaren bijna geheel goedge maakt, met stijgingen naar respectievelijk 1,00 en 1,07 procent van het in de betreffende jaren verwachte NNIfk (in absolute zin twee keer een toename van 15 procent ten opzichte van het voorgaande jaar, zoals de middelste kolom laat zien). Maar ook in de eerste twee jaren kon de hulp blijven stijgen, al bleef die toename dan beperkt tot 8 en 10 procent respectievelijk.

Zo had Udink dus een formule gevonden waarmee alle partijen tevreden konden zijn: de 1%-norm was verdwenen, want die werd nergens meer genoemd en fungeerde ook formeel niet meer als begrotingsdoelstelling. Maar feitelijk was die norm wel ongeveer gehandhaafd, zij het dan uitsluitend voor het geheel van de kabinetsperiode. Bovendien ging de te begroten hulp al meteen vanaf het eerste jaar omhoog – en wie dat te weinig vond kon worden verwezen naar het stuwmeer, dat in 1971 was opgelopen tot ruim f. 750 mln. (zie tabel 4.2 in het vorige hoofdstuk). Als daaruit met voorrang geput werd, zouden de *hulpuitgaven* in 1972 en volgende echt niet hoeven te stagneren. En die begrotingsbedragen zouden niet alleen elk volgend jaar weer verder stijgen (met 100, 175 en 200 miljoen gulden), maar vanaf het derde kabinetsjaar ook de (niet meer officieel gehanteerde) 1%-norm weer kunnen gaan halen, en wellicht die in het laatste jaar zelfs kunnen overschrijden – mits.... (zie de belangrijke andere voorwaarde hieronder).

Udink benadrukte in een van zijn mails overigens wel hoe essentieel het zwijgen over de 1%-norm voor ontwikkelingshulp was. Deelname van DS'70 aan het kabinet zou alleen zeker zijn als die norm niet meer gebruikt werd – en alleen het niet meer noemen ervan was al genoeg. Omgekeerd zou het formeel intrekken van deze norm voor enkele christendemocratische ministers volstrekt onaanvaardbaar zijn geweest, zo stelde Udink in 2005. Hij kon zich weliswaar niet herinneren of het ontbreken van enige referentie aan deze norm tijdens de algemene beschouwingen of bij de latere begrotingsbehandeling in het parlement vragen of zelfs moeilijkheden had gegeven. Maar hij twijfelde er niet aan dat als het kabinet door DS'70 was verzocht terzake meer expliciet te worden en daardoor gedwongen 'de 1%-formule af te zweren', dat dit dan 'het einde van het kabinet had betekend.'

Er was echter nog een belangrijke andere voorwaarde, en die werd véél beslissender en was door alle partijen in de coalitie gedeeld: de regering zou alles op alles zetten in de strijd tegen de steeds weer oplopende inflatie. Alleen als dat voldoende succes zou hebben, zouden de staatsuitgaven in de tweede helft van de periode de in de coalitie-afspraken verdisconteerde ruimte krijgen, en mogelijk zelfs meer dan dat. Ook deze voorwaarde werd in het kader van de hulpdiscussie nergens geëxpliciteerd. Maar hij zat wel verborgen in het in noot 116 genoemde gemiddelde groeipercentage van het verwachte NNI van bijna 7,4 procent per jaar in de rekenperiode, waarvan Udink was uitgegaan. Dit zou vrijwel onmogelijk zijn in de 21e eeuw, maar in 1971 was dit een wel zeer optimistische, alhoewel aanvankelijk niet onredelijke, aanname voor de nominale groei van het NNIfk. In feite was het echter véél te optimistisch. En dat bleek al spoedig. Medio 1972 was het werkelijke NNIfk in 1971 al gestegen met 11,3 procent (berekend uit CBS 1994, p. 203), en dat leek niet snel minder te zullen worden.¹¹⁸

Kenmerk van de op nominale jaarbedragen gebaseerde omvangsdoelstellingen van de ontwikkelingshulp is natuurlijk, dat die bedragen niet automatisch mee omhoog gaan als de inflatiecijfers hoger blijken uit te vallen dan voorzien. Udink schreef in zijn mail aan mij van 20 augustus

¹¹⁸) De Macro-Economische Verkenningen die het CPB in dat jaar publiceerde gingen al uit van een nominale groei van niet minder dan 17,6 % in 1973, en die liep in 1974 slechts licht terug tot 15,2% (berekend op basis van Steunenbergs MEV-cijfers in zijn tabel 5 – Steunenberg 1981, p. 119). Hoe dramatisch dit uitwerkte voor het op het eerste gezicht niet zo slechte beeld dat de cijfers in noot 116 suggereren, kan men zich voorstellen als het daar veronderstelde gemiddelde groeicijfer van het NNI vanaf 1970 niet bijna 7,4, maar bijvoorbeeld 8,9 procent was geweest: dan zouden niet alleen de afgesproken hulpbedragen voor 1972-'74, maar ook dat voor 1975 onder de grens van 1% NNIfk zijn gebleven zijn!

2005 wel, dat in dat geval ook de hulpbedragen moesten worden verhoogd – althans dat dit ‘impliciet’ was in de afspraken van destijds.¹¹⁹ Maar zijn geheugen liet hem op dit punt wel in de steek.

De regering-Biesheuvel was namelijk verre van succesvol met haar anti-inflatiebeleid. Dat viel dusdanig tegen dat zij al in de zomer van 1972 tot een algehele bezuinigingsoperatie moest overgaan. In de ministerraad van 7 juli 1972 kwam daarom de vraag aan de orde of de ontwikkelingssamenwerking deze keer wel moest meedoen aan die bezuiniging. Als dat geëist wordt, zo merkte Boertien toen op, dan zou men door het korten van de hulp de last van het falende eigen beleid in feite afwentelen op arme landen. Eigenlijk zouden die bedragen zelfs moeten worden verhoogd, zo meende de OS-minister, als, zoals toen het geval was, de inflatie in, en juist door toedoen van de westelijke landen toeneemt. Dat was ook door de G77 bepleit tijdens Unctad-3, en Nederland had dit pleidooi regelmatig gesteund, en er bij de andere donorlanden herhaaldelijk op aangedrongen om de in de Ontwikkelingsstrategie genoemde procentuele hulpnormen, waar het merendeel van de ontwikkelde landen zwaar bij achterliep, samen met de voorgestelde jaartallen te aanvaarden.

Maar in de periode Biesheuvel/Boertien, waarin Nederland met zijn ODA/BNPmp-percentage weliswaar wederom hoog in de DAC-groep zat, zoals we verderop zullen zien, had het zijn streefpercentage van het vorige kabinet laten vallen, en vervangen door vaste bedragen. Ook die liepen weliswaar op (zoals noot 16 liet zien), maar lang niet genoeg en zeker niet zoveel als als bij een procentuele koppeling het geval zou zijn geweest. Want de door Udink genoemde mogelijke aanpasbaarheid van deze bedragen als de door de onderhandelaars veronderstelde inflatiereductie niet werd gehaald, bleek helemaal niet te bestaan! In tegendeel zelfs, een aanpassing was zelfs al bij voorbaat uitgesloten in brieven die tijdens de formatie waren gewisseld, in antwoord op expliciet door de AR-fractie gestelde vragen. Boertien herinnerde daar aan in de MR van 7 juli 1972; zonder enige terughoudendheid was in 1971 geantwoord, dat ‘het om *vaste* bedragen ging,’ die ‘*niet konden worden verhoogd, ook al zou er de grootste inflatie komen*’ (aldus de notulen in Dierikx et al., red. 2005a, respectievelijk p. 695 en 699; cursivering toegevoegd)!

Opmerkelijk genoeg wilde Boertien zo’n verhoging ook niet voorstellen in 1972, zo merkte hij op. Maar dat was duidelijk om erger te voorkomen. Er hing namelijk een *verlaging* in de lucht, zodat hij het kennelijk veiliger vond om erop aan te dringen op dit punt het zo moeizaam tot stand gekomen regeerakkoord niet los te laten (idem p. 696 en 700).

En BuZa-minister Schmelzer was dit met hem eens. Maar nadat deze met tevredenheid had geconstateerd dat geen van de ministers had voorgesteld het ontwikkelingsplafond te verlagen, waren er toch wel enkelen die uitspraken dat er ‘geen reden is om ontwikkelingssamenwerking buiten de algemene exercitie te houden’ (Langman). Zoals ook de MP onderstreepte ‘dat men bereid [diende te] zijn alle punten in heroverweging te nemen’; volgens hem was ‘het zo langzamerhand wel duidelijk dat er een vrij forse bijstelling van het regeerakkoord’ moest komen (idem p. 697-699).

Tijdens deze MR-vergadering leek deze discussie nog niet te worden afgerond. Udink tekende in zijn memoires echter op, dat er na de al weer verder verscherpte debatten van 15 juli door de VVD werd gezegd dat ‘de ontwikkelingshulp (er) maar onder moest lijden’, waarna ‘Biesheuvel huiverde’ (sic) en Drees ‘er wel wat in zag’ (Udink 1986a, p. 207). Maar na het opstappen van DS’70 twee dagen later kwam dit blijkbaar toch weer anders te liggen, want Boertien kon in zijn MvT voor 1973 het eerder afgesproken plafondbedrag van f. 1.150 mln. handhaven (MinBuza 1972, nr. 3, p. 16).

Overigens impliceerde het onveranderd blijven van de vastgelegde hulpbedragen natuurlijk niet dat de koopkracht van die hulp eveneens onveranderd bleef. De *toename* van die bedragen lag

¹¹⁹) Hij erkende in dezelfde zin echter wel ‘expliciet’ dat noch Steenkamp, noch het kabinet hierover gesproken hadden, ‘wat gezien de moeilijke politieke tegenstelling op dit terrein niet verwonderlijk was.’

wel vast (zoals bij de formatie afgesproken), maar als die toename achterblijft bij de werkelijke nominale groei van het nationale inkomen, dan blijft niet alleen de hoogte van de hulp achter bij de (nominale) welvaartsstijging in Nederland, maar vermindert ook de koopkracht van die hulpbedragen met het inflatiepercentage dat in deze jaren ontstond.¹²⁰

Inflatie was in deze jaren het grote probleem – en de bestrijding daarvan dus niet voor niets het hoogste doel van het kabinet-Biesheuvel. Wel kan het automatisme van een procentuele koppeling aan het NNI in principe worden vervangen door de politieke afspraak, dat de afgesproken hulpbedragen wel worden bijgesteld zodra de inflatie hoger blijkt te zijn dan in de NNI-raming was verondersteld. Maar als die herzieningsmogelijkheid ontbreekt (zoals bij het kabinet-Biesheuvel), dan is in tijden van sterke inflatie de vastlegging van niet veranderbare nominale bedragen van de hulp een véél minder ferme toezegging van de donor dan een procentuele koppeling aan zijn NNIfk.

Zo zat het dus met dit slechts kort aanblijvende kabinet-Biesheuvel (1 en 2). En al die tijd kraaide geen haan naar deze snel verslechterende financiële bijdrage aan de ontwikkelingssamenwerking. Dat de ARP zich in 1971 liet afschepen met principieel niet-wijzigbare hulpbedragen was wellicht te verklaren uit de toen nog levende hoop dat de inflatie met succes zou worden teruggedrongen, zodat de verwachte NNI-stijging niet (ver) onder de werkelijke stijging zou liggen. Maar waarom die fractie (of een andere fractie van het coalitierestant) het opnieuw liet liggen toen DS'70 in 1972 was opgestapt? Udink antwoordde in een van onze telefoongesprekken: omdat de eigen minister, Boertien, niet voorstelde de bedragen te verhogen. De al genoemde reden: omdat hij bang was verlaging te riskeren door de coalitie-afspraken op losse schroeven te zetten, vond hij niet zo imponerend: Udink, die na de crisis de portefeuille van Verkeer & Waterstaat van Drees erbij moest nemen, werd bijvoorbeeld aanzienlijk coulanter bejegend dan zijn kortstondige voorganger: kennelijk ook enigszins tot zijn eigen verbazing noteerde hij in zijn memoires, dat wat Drees niet had losgekregen van de minister van Financiën 'lukte mij wel;' Udink be kroop zelfs 'het gevoel, dat de crisis niet nodig was geweest' (Udink 1986a, p. 221).

Maar waarom heeft de oppositie het ontbreken van een procentuele koppeling niet opgemerkt, of als dit wel werd opgemerkt, niet gepoogd de nieuwe coalitie hiervoor onder druk te zetten? Een volledige handhaving van het bestaande doelstellingspercentage was misschien politiek niet haalbaar omdat DS'70 (en de VVD?) dit niet wilde(n). Maar zou alleen het aanpassen van de afgesproken hulpbedragen aan de *tegenvallende* inflatiecijfers niet het proberen waard zijn geweest? Het schijnt niet overwogen te zijn.

En waarom in 1972 evenmin? Of is het er toen alleen maar niet meer van gekomen, omdat men eerst de in november komende verkiezingen wilde afwachten? En kwam het er ook na de verkiezingsuitslag niet meer van omdat de aftredende coalitie geen nieuwe (tijdelijke) afspraak ter verhoging van de ontwikkelingshulp wilde maken omdat ook Biesheuvel-2 toen al demissionair was geworden? Zou een ad-hocmeerderheid van Kamerleden uit regerings- en oppositiefracties daar evenmin in geslaagd zijn?

De verheimelijking van de afschaffing van de procentuele omvangsdoelstelling voor ontwikkelingshulp – die Udink in eerste instantie, vierendertig jaar na dato, nog altijd meende te moeten ontkennen – stond, zoals reeds gezegd, op gespannen voet met de wel procentuele omvangsdoelstelling in de VN-ontwikkelingsstrategie. Het daarin gestelde streven naar 0,7% van het BNPmp voor het overheidsaandeel in de ontwikkelingsfinanciering was door Nederland in 1970 principieel aanvaard, te realiseren in 1975. Deze norm betreft weliswaar een netto-uitgavendoelstelling voor de ODA en niet een begrotingsdoelstelling van alle overheidsgelden (zoals die van de rege-

¹²⁰) Met de overgedragen hulpgulden kan dan naar rato van de inflatiepercentages (9,9 % in 1972 en 10,6 % in '73, wederom op basis van CBS 1994, p. 203) *minder* worden besteed in Nederland – gezien de hulpbinding vaak de belangrijkste leverancier voor deze ontwikkelingslanden.

ring-De Jong voor 1971), maar een adequaat begrotingsniveau is natuurlijk wel een vereiste voor het waarmaken van dit toegezegde netto-ODA-uitgavenniveau in 1975.

Of de regering-Biesheuvel daarvoor met haar laatste begrotingsbedrag voor 1973 op het goede spoor zat, zullen we verderop in deze paragraaf bezien. Toch blijft het opmerkelijk dat dit kabinet na de oorspronkelijke procentuele begrotingsdoelstelling te hebben verlaten net bleef doen alsof het de procentuele overheidsdoelstelling van de Strategie nog steeds wel onderschreef. Niet slechts impliciet, zoals in de passage over de Strategie in de MvT voor 1972 (MinBuza 1971, p. 47-48), maar ook expliciet tijdens Unctad-3! De delegatie sloeg er zich bij elke gelegenheid voor op de borst, en drong er voortdurend bij de andere donorlanden op aan deze doelstelling eveneens te accepteren, en haar niet later dan in 1975 te realiseren. Nederland was daar een van de 80 voorstemmers van de resolutie die dit nog eens bepleitten tijdens Unctad-3, en het deed die stem niet met een latere stemverklaring weer geheel of gedeeltelijk teniet – zoals veel andere ontwikkelde landen wél deden.

Lof voor deze pleidooien, maar Nederlands eigen praktijk in deze periode deugde niet: er bestond op dat moment geen regeringsbeleid dat streefde naar een percentage van het NNIfk dat adequaat was voor het halen van het VN-percentage van 0,7 procent van het BNPmp in 1975 – en of het bij de coalitievorming afgesproken bedrag van f. 1.525 mln. in dat jaar wel adequaat zou zijn voor dit VN-percentage werd met het jaar onwaarschijnlijker. Ook Boertiens laatste MvT van drie maanden na Unctad-3 vermeldde geen plannen ter verbetering.¹²¹

Begrotingsvervuiling onder Boertien

Door de politieke crisis in 1972 en de daarna in beperkte samenstelling doorregerende coalitie-Biesheuvel, kon van de oorspronkelijke beleidsintenties voor ontwikkelingssamenwerking uit de regeringsverklaring uiteraard slechts een gedeelte worden uitgevoerd. In deze sectie zal ik Boertiens enige twee begrotingen voor 1972 en 1973 nader analyseren. Analooq aan wat in paragraaf 4.2 met Udinks begrotingen is gedaan, zal ik hier eerst nagaan of de in de twee MvT's opgenomen cijfers een reëel en betrouwbaar beeld gaven van de voorgenomen uitgaven, en of en in hoeverre het in het vorige hoofdstuk verkregen beeld van de oneigenlijk toerekeningen aan het ontwikkelingsplafond verbeterde of verslechterde in de periode-Boertien.

Kapitaalmarktfinanciering: De in de kabinetsformatie afgesproken jaartotalen betroffen, zoals eerder aangegeven, de begrote ontwikkelingsplafonds. 'Begroot' heeft ook hier weer slechts de betekenis van 'voorgenomen' uitgaven, omdat ook in deze periode onder deze plafonds wederom zowel *begrotingsmiddelen* (uit de schatkist) als *kapitaalmarktmiddelen* (rechtstreeks uit de kapitaalmarkt) zaten. De bij deze laatste als uitvoerders optredende instellingen (de NIO en de in 1970 opgerichte FMO) lenen deze kapitaalmarktmiddelen onder garantie van de overheid door aan ontwikkelingslanden.

Ook minister Boertien had, net als zijn voorganger, de neiging om geheimzinnig te doen over de per 1969 heringevoerde kapitaalmarktfinanciering van een deel van de hulpleningen voor ontwikkelingslanden: het onderscheid tussen de twee soorten uitgaven werd namelijk in zijn eerste MvT nergens gemaakt; het bedrag van de in 1972 op te nemen kapitaalmarktmiddelen stond ook

¹²¹⁾ Er was deze keer wel een korte beschouwing over de 0,7% BNPmp-doelstelling, waaruit onder andere bleek dat Nederland deze doelstelling tot en met 1971 nog niet had gehaald (met percentages die overigens later ook nog wat te hoog bleken te zijn). Maar er volgde op deze analyse geen normstellende conclusie voor het nog resterende begrotingsjaar van deze zich toen nog als een 'volwaardig minderheidskabinet' beschouwende regering-Biesheuvel-2 (MinBuza 1972, nr 2, p.30).

nergens, en dat dit laatste steeg ten opzichte van 1971 dus ook niet. Gelukkig bevatte het al genoemde NAR-advies uit 1986 ook een overzicht van de kapitaalmarktopnemingen en hun aandeel in het begrotingstotaal vanaf 1972. Daaruit blijkt dat de op deze wijze gefinancierde leningsbedragen omhooggingen (van f 81 mln. in 1971, genoemd in hoofdstuk 4) naar f 117 mln. in 1972, waarmee het aandeel van deze middelen uitkwam op 11 procent van plafondtotaal in dat jaar. En in 1973 nam het aandeel van deze kapitaalmarktfinanciering verder toe met f. 43 mln. tot f 160 mln. en 14 procent van het totaal.¹²²

Het motief voor deze tweemaal verhoogde kapitaalmarktfinanciering was gelijk aan dat van Udink in de vorige periode, zo is aan te nemen, en dat was iets dat Boertien kennelijk pas in zijn tweede MvT wenste te expliciteren. Net als Udink in de MvT voor 1971, verklaarde Boertien hier dat de verhoging van de kapitaalmarktfinanciering bedoeld was om daarmee *‘een bijdrage te leveren aan het terugdringen van het tekort op de Rijksbegroting’* (MinBuza 1972, nr. 3, p.11, cursivering toegevoegd)!

Ook het kabinet-Biesheuvel beschikte dus in Nelissen over een minister van Financiën die geen principiële problemen had met deze feitelijke ‘débudgettering’ van een deel van de ontwikkelingssamenwerking¹²³ – als het totaal van de rijksbegroting er maar lager door werd.¹²⁴

Zoals in hoofdstuk 4 al is opgemerkt, ontstaat er voor ontwikkelingssamenwerking pas een probleem als de gekozen financieringswijze aanleiding geeft tot het ontstaan van *oneigenlijke* toerekeningen aan het ontwikkelingsplafond. Daarvan is bijvoorbeeld sprake als niet alleen de bedragen van de kapitaalmarktleningen onder het ontwikkelingsplafond worden geplaatst, maar ook de *rentesubsidies* die nodig zijn om deze (doorgaans hardere) leningen geschikt te maken voor ontwikkelingslanden – die leningen komen daardoor dan voor méér dan 100 % van hun nominale waarde ten laste van het plafond, terwijl schatkistleningen slechts tot 100% meetellen.

Rentesubsidies: Rentesubsidies kwamen inderdaad voor in de overzichten van de ontwikkelingshulp van de overheid in beide rijksbegrotingen in deze periode. Maar ook Boertiens MvT’s laten ons in het ongewisse over de vraag welk deel van de daarvoor begrote bedragen (f. 6,6 mln. in

¹²²) Deze cijfers over de kapitaalmarktfinanciering in 1972 en ’73 staan in tabel 5.1 van het genoemde NAR-advies no.87 (1986, p. 42). De MvT voor 1972 had er dus helemaal niets over gemeld, terwijl die voor 1973 maar een deel van het werkelijke bedrag aan kapitaalmarktmiddelen in die begroting noemde (kennelijk alleen het NIO-deel). Er zijn ook nog discrepanties tussen deze twee bronnen en een derde bron uit 1975 (een door een anonieme, maar op het eerste oog wel deskundige, medewerker van BuZa geschreven artikel in *IS* van november 1975, p. 329-333); dit geeft op p. 332 voor alle jaren andere cijfers dan de NAR). Hoewel al deze gegevens afkomstig zijn van BuZa-ambtenaren zijn de tegenstrijdigheden en onduidelijkheden, plus een aantal andere ongerijmdheden, in deze (semi-)overheidsbronnen eenvoudig verbijsterend – en meestal onverklaarbaar (anders dan de ook voorkomende evidente fouten of slordige formuleringen). Ik kies hier, en waar nodig ook verderop, voor de NAR-bron. Die is weliswaar ook niet foutloos: de feitelijke onderbreking van de procentuele koppeling van de hulp aan het NNI in de periode-Boertien, die wel in een eerder advies werd opgemerkt (te weten: NAR 1973d, p. 16), werd in deze bron eveneens over het hoofd gezien (idem 1986, p.13). Toch is zij om twee redenen betrouwbaarder dan de MvT’s en het IS-artikel: ze is a) het meest recent (vooral belangrijk bij uitgavencijfers, die in latere jaren vaak worden gecorrigeerd), en b) de gegevens werden verzameld door BuZa-medewerkers die werden aangestuurd door de NAR-werkgroep (en in het bijzonder door mij als voorzitter van die werkgroep) die het betreffende advies voorbereidde.

¹²³) Minister Drees jr, Thesaurier-Generaal van Financiën vóór hij namens DS’70 in de politiek ging, toen in 1971 blijkbaar ook niet. Als lid van de NAR-werkgroep die het in noot 122 genoemde advies voorbereidde in 1984-’86, was hij echter de hoofdcriticus van dit beleid.

¹²⁴) De toename van de kapitaalmarktfinanciering hoefde overigens niet aan Boertien te worden opgedrongen. Die had in augustus 1971 al meegewerkt aan de eerste verhoging van de kapitaalmarktmiddelen en ten tijde van de begrotingsbesprekingen in juli 1972 zelf het alternatief geopperd om als bijdrage aan de oplossing van het begrotingstekort van de overheid het aandeel van de schatkistleningen te verlagen en dat van de kapitaalmarktleningen te verhogen (aldus een in zijn persoonlijk archief in het Historische documentatiecentrum voor het Nederlands Protestantisme, gevestigd in de VU, gevonden notitie aan collega-ministers).

1972 en f. 6,3 in 1973) gerelateerd was aan kapitaalmarktleningen die eveneens ten laste van het ontwikkelingsplafond werden gebracht.¹²⁵ Dat er inderdaad iets mis was met een deel van deze rentesubsidies leek ook Boertien te erkennen, zij het alleen in zijn tweede MvT en op een onduidelijke manier. Daar vermeldde hij bij de rentesubsidies die aan de NIO moesten worden vergoed, dat het betreffende bedrag ‘*bij de vaststelling van het totaalplafond voor de hulpverlening buiten beschouwing blijft*’ (Minbuza 1972b, nr. 3, bijlage IV, p. 11; cursivering toegevoegd). Dat lijkt een duidelijke mededeling, maar zij bleek niet te kloppen met de relevante optellingen.¹²⁶

Dat zullen we dus hier corrigeren, zij het alleen voor de NIO-leningen die eveneens tot het ontwikkelingsplafond werden gerekend. Omdat de in het vorige hoofdstuk vermelde leningen aan Latijns-Amerika in het verleden niet werden toegerekend, behoeven de daarop rustende rentesubsidies dus niet als oneigenlijk te worden gekwalificeerd. De kwantificering van het wel oneigenlijke deel van de NIO-post is echter lastig, omdat niet wordt aangegeven hoe groot het Latijns-Amerika-deel in het leningenbestand nog was. Als benadering neem ik daarom hier het bedrag van de rentesubsidies dat in 1971 niet als oneigenlijk werd ingeschat.¹²⁷ Het restant ten opzichte van de in 1972 en ’73 voor de NIO begrote rentesubsidies (achtereenvolgens f. 6,3 mln. en f. 6,0 mln. minus f. 2,0 mln), te weten f. 4,3 mln. en f. 4,0 mln., zijn dan de bedragen die in deze jaren als oneigenlijke toerekeningen moeten worden beschouwd.

Verder blijkt dat de FMO ook in deze twee jaren nog steeds ‘geen nieuwe middelen’ nodig had (MinBuza 1971, p. 44, en idem, 1972, nr. 3, p. 13). Hoewel op beide plaatsen niets werd gezegd over de besteding van de eerder door Udink begrote kapitaalmarkt middelen, is het wellicht niet te gek om net als in het vorige hoofdstuk aan te nemen dat er voor de FMO nog steeds niet veel rentesubsidies nodig waren. De bovengenoemde resterende bedragen van de in beide jaren begrote rentesubsidies bleven derhalve praktisch uitsluitend benodigd voor vergoedingen aan de NIO – de enige instelling die in beide toelichtingen genoemd werd.¹²⁸

Onrealistische hoge en dus premature uitgavenramingen? Zoals geconstateerd in de vorige alinea, werd Udinks neiging om voor de FMO overmatig veel uitgaven te begroten door Boertien niet gecontinueerd. En de overige uitgaven die voor deze instelling werd verwacht – onder andere voor nieuwe deelnemingen in financieringsmaatschappijen in Tanzania, Kenia en Indonesië – waren niet zo hoog dat aan onrealistische ramingen moest worden gedacht.

Te hoge ramingen waren er echter wel bij de ontwikkelingsleningen aan C&CG en andere ontwikkelingslanden, die via de NIO werden verstrekt en zowel uit de schatkist als uit de kapitaalmarkt werden gefinancierd: in de periode-Udink waren ze slechts in twee van de vier jaren

¹²⁵) Zoals gezegd, de hele term ‘kapitaalmarkt’ kwam in de MvT voor 1972 niet voor; en in die voor ’73 maar één keer (MinBuza 1972, nr. 3, p. 11)! In beide jaren waren de begrote bedragen de som van de rentesubsidies van twee instellingen: bij de EIB voor leningen aan Griekenland die niet onder het ontwikkelingsplafond werden gebracht (zoals toegelicht in het vorige hoofdstuk), en bij de NIO voor leningen die daar merendeels wel aan werden toegerekend.

¹²⁶) De NIO-rentesubsidie van f. 6,0 mln. werd wel gewoon meegeteld in het subtotaal op dezelfde bladzijde, en dat subtotaal werd op zijn beurt volledig meegeteld in het plafondtotaal voor 1973 op p. 16! (MinBuza 1972, nr. 3). En dat was ook gedaan met de rentesubsidies van de NIO van f. 6,3 in de MvT voor 1972, die al eerder eveneens waren meegeteld (idem 1971, p. 41). Ik weet dus niet wat de minister bedoelde met zijn mededeling.

¹²⁷) Zie in het vorige hoofdstuk, p. 241, voetnoot 117, waarin werd aangenomen dat van de NIO-rentesubsidies van f. 5,9 in 1971 een bedrag van f. 3,9 mln. als oneigenlijk moest worden beschouwd, zodat voor de LA-leningen f. 2,0 mln. van de rentesubsidies terecht onder het ontwikkelingsplafond werd genomen. Overneming van dit laatste bedrag voor 1972 en ’73 impliceert wellicht een overschatting, omdat deze subsidies zullen dalen zodra en in de mate dat de betreffende leningen worden afgelost.

¹²⁸) De enige andere begrotingspost voor rentesubsidies betrof de reeds in noot 125 genoemde vergoedingen aan de EIB voor de door deze aan Griekenland verstrekte leningen. Omdat die destijds niet onder het ontwikkelingsplafond vielen mogen deze EIB-subsidies er dus wel aan worden toegerekend.

zodanig hoog dat die voor een deel als oneigenlijke toerekeningen aan het ontwikkelingsplafond moesten worden beschouwd, namelijk in de jaren 1969 en 1971. In de periode-Boertien gold een dergelijke onrealistisch hoge leningenraming voor beide jaren: 1972 en 1973, waarvoor deze minister begrotingen opstelde.¹²⁹ Het bedrag waarmee de realisaties in deze jaren achterbleven bij zijn ramingen daalde weliswaar iets: van f. 67,0 mln. naar f. 56,9. Verminderen we deze overschattingen wederom met 10 procent van de realisaties (f. 19,4 mln. en f. 29,7 mln.), dan resteren respectievelijk f. 47,6 mln. en f. 27,2 mln. van deze ramingen; die zijn in 1972 en '73 dus eveneens als oneigenlijke toerekeningen aan het ontwikkelingsplafond te beschouwen.

Bij het *Europese Ontwikkelingsfonds* waren de uitgavenramingen in 1972 en '73 wel in orde: tot en met 1972 kon nog worden geput uit de door Udink voorbarig ten laste van het ontwikkelingsplafond gereserveerde bedragen voor EOF-2, zodat Boertiens eerste begrotingspost voor dit Fonds slechts een PM-vermelding kreeg (MinBuza 1971, p. 41). En in zijn tweede begrotingsjaar kwam inderdaad nog een klein restant van de EOF-2-reserve voor bij de geplande uitgaven, terwijl in dat jaar tegelijkertijd wel een eerste toerekening van f. 46,7 mln. ten laste van EOF-3 onder het ontwikkelingsplafond werd gebracht (idem 1972, nr. 3, p. 12). Dat was weliswaar ruim 50 procent meer dan wat oorspronkelijk in de meerjarenraming voor 1973 was aangenomen (idem, p. 55); maar de verklaring in de toelichting – dat er een versnelde uitvoering van de laatste EOF-2-bestedingen had plaatsgevonden in 1971 en '72, en dat het begrote bedrag verband hield met een betalingsoproep vanuit Brussel – klonk plausibel genoeg om deze raming realistisch te noemen.

Wat was er in deze periode echter met de twee door Nederland gevoede fondsen voor *West-Irian* aan de hand? In het vorige hoofdstuk hebben we moeten constateren dat van het eerste fonds, het zogeheten 'West-Irian-Fonds' (WIF), dat bij de VN was ondergebracht (waar het de officiële afkorting Fundwi kreeg), de vermoedelijk laatste van Udinks premature reserveringen pas in 1976 uit het stuwmeer zouden verdwijnen – hoewel de hieronder in voetnoot 144 gesigna-leerde discrepantie in Boertiens tweede MvT dit vermoeden op losse schroeven zet. Aangezien in Boertiens twee begrotingsjaren geen nieuwe uitgaven of reserveringen meer werden geboekt (ibidem 1971, p. 41, en 1972, nr. 3, p. 12) zijn er dus geen oneigenlijke toerekeningen meer te noteren.

En het Speciale Fonds voor dit gebied dat Udink in 1969 in samenwerking met Indonesië oprichtte en onderbracht bij de ADB? Het bedrag dat hij er in 1970 suppletoir voor begrootte bleek compleet prematuur te zijn toegerekend: het was zelfs in 1973 nog niet uitgegeven. Boertien had er in 1972 nog geen nieuwe voorziening voor geboekt (idem 1971, p. 41), en zag dit Speciale ADB-WIF in zijn begroting voor 1973 zelfs geheel over het hoofd. Dus ook voor dit SWIF werden geen nieuwe oneigenlijke toerekeningen meer geboekt in de huidige periode.

Wel bevestigde het niet eens meer genoemd worden van dit tweede Fonds, dat de ooit aan het Papoea-volk gedane beloften van de regering geen merkbare rol meer speelden in de tweede helft van het kabinet-Biesheuvel. Tot in het vijfde decennium daara voelde Den Haag zich ook niet meer geroepen zich uit te spreken over de Indonesische wandaden in West-Papoea.

Instituten & cursussen: De toerekening van subsidies aan deze onderwijs- en onderzoeksactiviteiten aan ontwikkelingssamenwerking, die onder Udink al zo sterk gegroeid was, ging in de eerste begroting van Boertien weer verder omhoog (met 20 procent, dus bijna driemaal zo snel als de toename van het ontwikkelingsplafond met slechts 8 procent). In 1973 stegen deze toerekeningen echter nauwelijks meer (met nog geen half procent, dus ruim onder de 10 procent toename van het

¹²⁹ In de jaren 1972 en 1973 waren de cijfers (in mln. gld.) en hun bronnen als volgt:
 Geraamd: 260,5 en 354,0 (in MinBuza resp. 1971, p. 41, en 1972, no. 3, p. 11).
 Gerealiseerd: 193,5 en 297,1 (in idem resp. 1973b, no. 3, p. 12, en 1974b, p. 82).

plafond in dat jaar).¹³⁰ Terwijl er, in vergelijking tot Udinks laatste jaar, in geen van beide jaren bij enig instituut hogere toerekenpercentages werden geïntroduceerd, werden er evenmin nieuwe subsidie-ontvangers toegevoegd aan de lijst – in 1973 ging er zelfs een af: de Stichting Onderwijsbijstand aan Ontwikkelingslanden, de enige die vanaf 1967 terecht voor 100 procent van haar exploitatiesubsidie werd toegerekend aan ontwikkelingssamenwerking!

Hoewel noch deze laatste, noch enige andere mutatie, ergens werd toegelicht, is de eerste indruk toch, dat er in Boertiens laatste begroting een rem is gezet op de toerekening van deze subsidies. Zie de sommen van de jaarlijks toegerekend subsidietotalen (in duizenden guldens) in regel 1 van het overzicht hieronder; in 1973 was de stijging slechts zeer gering (+ 0,3 procent) tegenoverze bijna 20 procent in 1972 (de totalen zijn ontleend aan de annexen I bij de hulpoverzichten in de MvT's voor 1970 -'72.)

Bracht deze relatieve vermindering van toegerekende subsidies echter ook met zich mee dat onder Boertien de oneigenlijkheid in deze subsidies afnam? Voor de schatting van deze oneigenlijkheid is wederom gebruik gemaakt van de vijf vuistregels die in het vorige hoofdstuk zijn opgesteld (zie p. 235-237).¹³¹ De absolute omvang van deze oneigenlijkheid staat vermeld in regel 2 van het overzicht. Hierin zien we dat in Boertiens eerste begroting (in vergelijking tot Udinks laatste) het totaal van de onterechte subsidietoerekeningen nog wel toenam, zij het met ietsje minder (19 procent) dan dat van de ongecorrigeerde toerekeningen. Maar in 1973 was het met de stijging van de oneigenlijkheid in Boertiens periode wel afgelopen; er was nog wel sprake van budgetvervuiling bij deze post, maar die daalde nu (–8 procent), terwijl het ontwikkelingsplafond in dat jaar steeg met 10 procent. Ook stak deze daling gunstig af tegen de toename van de ongecorrigeerde subsidietoerekeningen, al bleef die wel beperkt tot het bovengenoemde percentage.

Regel 3 van het overzicht geeft tot slot de procentuele omvang van de begrotingsvervuiling bij deze post Instituten & cursussen (regel 2 in procenten van regel 1): dit correctiepercentage was in 1972 gelijk aan het laatste van Udink voor 1971. Dit betekende een afvlakking van de stijging van deze percentages die bij Udink vanaf 1969 was toegenomen. En dat werd in 1973 voortgezet met een daling van het oneigenlijke aandeel in de oorspronkelijke toerekeningen naar 49 procent.

<u>Instituten & cursussen</u>	<u>1971</u>	<u>1972</u>	<u>1973</u>
Oorspronkelijke toerekeningen	39.618	47.352	47.530
Oneigenlijke toerekeningen	21.058	24.983	23.036
Correctiepercentages	53%	53%	49%

Bewust beleid of toeval?

Of de mutaties in de budgetvervuiling genoemd in de voorgaande alinea's het resultaat waren van

¹³⁰) Alleen de toerekening van exploitatiesubsidies steeg in 1972 nog iets meer (+23 procent) dan het totaal van deze subsidietoerekeningen, terwijl het subtotaal van de investeringsubsidies slechts met 11 procent toenam. In 1973 waren deze investeringsubsidies echter een belangrijke factor in de zeer lage stijging van dit subsidietotaal: de toerekening daarvan *daalde* namelijk zelfs met bijna een derde, terwijl de toerekening van de exploitatiesubsidies in dit jaar nog wel steeg (met 11 procent). Het geheel ontbreken van de voormalige investeringsubsidie aan het ISS in beide jaren speelde hierbij een grote rol.

¹³¹) Samengevat kwamen die neer op: geen andere subsidies dan die van BuZa en de Koninkrijksminister; 100 procent toerekening van exploitatiesubsidies alleen voor zuivere ontwikkelingsactiviteiten; geen nieuwe verhogingen van de toerekenpercentages na 1967; geen extreme stijgingen; en investeringsubsidies alleen onder bepaalde voorwaarden (overtuigend beargumenteerd en/of uitsluitend door ontwikkelingssamenwerking te subsidiëren). De voorlaatste vuistregel (d) heb ik wel onderzocht, maar de enige stijging die wel wat hoog was, betrof een zodanig laag subsidiebedrag in 1973 dat ik die heb genegeerd.

doelbewust beleid of toeval is niet altijd duidelijk. Eén bewuste temporisering is echter wel te signaleren. In 1971, tijdens een van de eerste ministerraadsvergaderingen van de regering-Biesheuvel-1 (op 30 juli), kwam een voorstel aan de orde om een bedrag van f. 7,5 mln. aan elders geboekte uitgaven voor apparaatskosten alsnog onder het plafond te schuiven. Boertien en Udink waren daar echter beiden op tegen, onder andere met het argument dat het politiek moeilijk te verkopen was als de toch al bescheiden toename van het eerste (nominale) ontwikkelingsplafond ook nog eens belast zou worden met nieuwe toerekeningen. Zij kregen hun zin – al dachten zij blijkbaar niet aan de oneigenlijkheid die we hierboven bij de rentesubsidies en de subsidies aan Instituten & cursussen al omhoog zagen gaan.¹³²

Vier dagen later werd echter besloten om in 1972 de kapitaalmarktfinanciering wel verder te verhogen, terwijl minister Boertien op 30 juli had toegezegd om, in ruil voor het in 1972 niet toegerekende bedrag, na te zullen gaan hoe de apparaatskosten die in '73 ten laste van het ontwikkelingsplafond zouden komen, *verder* zouden kunnen stijgen (Dierikx et al., red. 2005a, p. 557, inclusief noot 4 van de ING-redactie).¹³³ Een jaar later bleek de post personeels- en apparaatskosten inderdaad (verder) te worden verhoogd, zelfs (met f. 26,3 mln.) tot méér dan het dubbele van 1972 (tot f. 44,3 mln.). In de toelichting werd deze stijging (die voor een nog iets hoger bedrag bij de Buitenlandse Dienst zat, voortaan toegerekend met 20% van zijn kosten). Dit werd verdedigd als 'evenredig aan het takenpakket' dat deze Dienst heeft bij ontwikkelingssamenwerking (MinBuza 1972, nr. 3, p. 14). Als dat klopte was er natuurlijk niets oneigenlijks aan deze verhoging.

Maar het eerder genoemde NAR-advies kwam in 1986 met een heel ander oordeel, dat was gebaseerd op internationaal overeengekomen besluiten van de DAC. Die rekende van de internationale apparaatskosten slechts 25 procent toe als behorende tot de ontwikkelingssamenwerking, en van de nationale apparaatskosten 65 procent.¹³⁴ De in het vorige hoofdstuk gebruikte PM-notering voor de internationale apparaatskosten, kan dus nu voor de periode-Boertien worden geactualiseerd met het eerstgenoemde percentage.

Dit genomen van post 3 'VN-hulp via gewone begrotingen': f. 10,9 mln. in 1972 en f. 11,4 mln. in '73, impliceert dat 75 procent van deze bedragen nu als oneigenlijke internationale apparaatskosten moeten worden beschouwd, te weten: f. 7,9 mln. in 1972 en f. 8,6 mln. in '73. Zo ook bij de nationale personeels- en apparaatskosten (waartoe ook de Buitenlandse Dienst wordt gerekend): respectievelijk f. 18 mln. en f. 44,3 mln., waarvan dan dus 35 procent als oneigenlijk te bestempelen is: te weten f. 6,3 mln. en f. 15,5 mln. (MinBuza 1971, p. 41, en idem 1972, nr. 3, p. 14). Bij elkaar, respectievelijk: f. 14,2 en f. 24,1.

In gebreke blijvende toelichtingen waren er in de periode-Boertien echter opnieuw bij de post '*wetenschappelijk onderzoek in en ten behoeve van ontwikkelingslanden*', zij het dat die deze keer voornamelijk de onverklaarbare verschillen tussen de cijfers voor 1972 en die voor '73 betref-

¹³²) Van f. 3,9 mln. naar f. 4,3 = f. 0,4 mln. bij de rentesubsidies; en van f. 21,1 mln. naar f. 25,0 = f. 3,9 mln. bij de subsidies aan Instituten & cursussen.

¹³³) Ik cursiveer het woord '*verder*' omdat de genoemde notulen- en voetnootteksten de indruk wekken dat de personeels- en apparaatskosten in 1972 ongewijzigd werden gelaten. Dat was echter geenszins het geval: het voor 1972 begrote bedrag was f. 4,1 mln. hoger dan dat voor '71 (MinBuza 1971, p. 41).

¹³⁴) Zoals vermeld op p. 22 en toegepast op p. 23 van het betreffende advies (NAR 1986). Omdat dit advies geen datum noemt bij dit DAC-standpunt is onbekend of dit in 1972 en '73 al een algemeen aanvaarde zienswijze was. In een eerder advies (NAR 1973d, p. 18, noot 1), dat specifiek de 'zuivering van de hulp' als onderwerp had, haalde deze Raad echter een DAC-standpunt aan, dat het toen als ODA (Official Development Assistance) te beschouwen deel van de internationale apparaatskosten slechts op 'ca 16 procent' schatte. Kennelijk werd dit dus later herzien tot 25 procent. Voor de nationale apparaatskosten was in 1973 echter blijkbaar nog geen DAC-norm ontwikkeld, want die ontbrak op pagina 21 van dit eerdere advies. Omdat de DAC-normen het resultaat zijn van internationaal overleg, is het misschien veiliger om mij in dit hoofdstuk te baseren op de in het advies van 1986 genoemde percentages.

fen.¹³⁵ Hoewel de onduidelijkheid groot is, kan ik er toch geen oneigenlijkheid in ontdekken.

Oneigenlijke toerekeningen waren er echter stellig opnieuw in de hulpbegrotingen voor *Suriname en de Nederlandse Antillen*, waarvoor in 1972 f. 227,3 mln. werd toegerekend aan het ontwikkelingsplafond, en in 1973 f. 240,0 (MinBuza 1971, p. 41, en 1972, nr. 3, p. 16). Hoewel ik er geen nieuwe specificaties voor heb gevonden in de periode-Boertien, is het niet onredelijk er daarom nog eens het aandeel van 25 procent oneigenlijk voor te nemen, dat ik in het vorige hoofdstuk ontleende aan de Novib, dus f. 56,8 mln. in 1972 en f. 60,0 mln. in '73.¹³⁶

Een andere vorm van dubieuze (en daarom ten minste gedeeltelijk oneigenlijke) toerekeningen in deze periode waren de *projecten in het kader van het handelspolitieke overleg*. De beslissing daarover werd aan EZ overgelaten, dat daarbij uitsluitend op het Nederlandse exportbelang lette. Toch ontstond daarover een controverse in de ministerraad van 22 oktober 1971. Boertien was toen afwezig, maar had van tevoren verschillende soorten bezwaar aangetekend tegen een voorstel van Langman om ook de financiering van een offerte voor de aanleg van vliegvelden in Kongo (Kinshasa) door Nederlandse ondernemingen ten laste van het ontwikkelingsplafond te brengen. Schmelzer en Udink namen Boertiens verzet daartegen over en onderstreepten dat het hier niets anders dan gewone exportbevordering betrof. Biesheuvel was echter sterk voor, zodat de ministerraad besloot Langmans voorstel toch goed te keuren.¹³⁷ Een oneigenlijke motivering als deze kwam hoogst waarschijnlijk ook voor bij de andere handelspolitieke projecten; de daarvoor meegetelde bedragen werden echter evenmin apart genoemd in Boertiens twee MvT's, zodat niet duidelijk is welke bedragen aan dit en andere handelspolitieke projecten werden toegerekend in deze jaren. Voor handelspolitieke projecten vermeld ik derhalve, totdat nadere kwantificering mogelijk is, voorlopig alleen PM.

De aldus verzamelde gegevens zijn samengebracht in tabel 5.1 (zie p. 420), met Udinks laatste begrotingsjaar, 1971, toegevoegd ter vergelijking.

Het totaal oneigenlijk (in regel 8) wijkt af van de eerder bij de Instituten & Cursussen geconstateerde trend: dit totaal was in Boertiens eerste begroting voor 1972 al meteen een stuk lager dan in Udinks laatste voor 1971 (een daling van 13 procent). En die daling zette zich in 1973 voort, terwijl het vervuiliingsbedrag bij de Instituten & cursussen pas in dit jaar afnam. Het vervuiliingsaandeel van dit totaal in de achtereenvolgende ontwikkelingsplafonds (zie regel 9) ging in deze jaren dan ook continu naar beneden, terwijl het correctiepercentage bij de Instituten & cursussen pas in 1973 terugliep. Een duidelijke keer ten goede.

De voornaamste oorzaak van de verschillen met Udinks periode is het wegvallen van diens veel te hoog geraamde gebruik van kapitaalmarktniddelen bij de FMO (in 1971 nog de op twee na grootste vervuiler). Boertien behoefde daarvoor dus geen nieuwe ramingen op te nemen, want dat had Udink in zijn jaren al zo ruimschoots gedaan. Daarnaast bleef de op een na grootste vervuiler in 1971, de NIO – die Udink in twee van zijn jaren eveneens onrealistisch hoog raamde –, ook in Boertiens eerste begroting nog aan de te hoge kant: er trad toen wel een kleine daling in op, maar

¹³⁵) De gegevens voor 1972 werden weergegeven in een zelfde overzicht als dat van Udink, waarin de stijging ten opzichte van '71 geen vragen oproep. De cijfers voor 1973 werden echter volgens een nieuwe stramien gepresenteerd (waarover verderop meer), waarbij de onderzoeksuitgaven werden geplaatst in categorie VI: Financiering nationale hulputgaven'. Hoewel de onderzoeksuitgaven in 1973 behoorlijk stegen ten opzichte van '72 (plus 50 procent), zijn de in beide MvT's vermelde uitgaven aan onderzoek (inclusief de WOTRO-subsidie) in 1972 op geen enkele wijze tot elkaar te herleiden (f. 9,5 mln. tegenover f. 3,0 mln. in respectievelijk MinBuza 1971, p. 44, en idem 1972, nr. 3, p. 14).

¹³⁶) De van 21 september 1971 daterende volgende brief van de Novib gaf haar kennelijk geen aanleiding dit percentage te herzien (Dierikx et al., red, 2005a, p. 583-586).

¹³⁷) Deze gegevens zijn ontleend aan een memo van een souschef van DGIS aan minister Schmelzer van daags voor de genoemde ministerraad, waarin hij deze laatste attendeerde op de bezwaren van Boertien (memo opgenomen in Dierikx et al., red, 2005a, p. 594-595, met nadere bijzonderheden in de voetnoten 6, 7 en 8 van de ING-redactie).

Tabel 5.1: Oneigenlijke toerekeningen aan ontwikkelingsplafonds, 1971-'73 (in mln. gld. en in %)

	1971	1972	1973
1. FMO	44,0	0	0
2. Rentesubsidies	3,9	4,3	4,0
3. NIO	49,4	47,6	27,2
4. Instituten & cursussen	21,1	25,0	23,0
5. Internat. & nat. apparaatskosten	PM	14,2	24,1
6. Koninkrijks hulp	52,5	56,8	60,0
7. Handelspolitieke projecten	..	PM	PM
8. Totaal oneigenlijk	170,9	147,9	138,3
9. Oneigenlijk in % v. ontw. plafond	17,6	14,1	12,0

.. = niet beschikbaar

PM = nog niet kwantificeerbaar

die overschatting wist deze minister pas in 1973 substantieel naar beneden te brengen, al droegen waarschijnlijk ook toevallige factoren daaraan bij. Dit gebeurde vermoedelijk ook in Udinks periode bij de kleinere vervuilers: de door de vorige minister prematuur begrote bedragen voor de twee fondsen voor West-Irian, die onder Boertien ontbraken (omdat er geen beroep op werd gedaan of omdat het tweede fonds in 1973 ontbrak). In de huidige periode ging deze minister daarentegen juist in tegenovergestelde richting bij de toerekening van de nationale en internationale apparaatskosten: bijna een verdubbeling in 1973! En de grootste vervuiler onder Udink, de hulp aan de Koninksdelen in de West, bleef ook onder Boertien de grootste, overigens alleen al omdat het hulptotaal verder toenam (bij een gelijk gehouden oneigenlijkheidspercentage).

De vervuilingsgraad ten tijde van het kabinet-Biesheuvel daalde dus wel gestaag, terwijl die onder De Jong nog sterk fluctueerde (vergelijk de tabellen 5.1 en 4.1). Maar ook de huidige daling was waarschijnlijk meer het gevolg van toeval dan van welbewust daarop gericht beleid. Als er al sprake was van een gericht beleid, had dit meer het karakter van het tegendeel: minister Drees herinnerde daaraan in de ministerraad van 30 juli 1971, toen hij uitbreiding van de toerekeningen aan het ontwikkelingsplafond 'een bestendige gedragslijn' noemde, waarover ook tijdens de formatie gesproken was (Dierikx et al., red., 2005a, p. 57). Als dit zijn wens was, werd die dus niet gehonoreerd.

De vervuilingpraktijk werd vanaf dit moment echter wel steeds meer bekritiseerd, getuige niet alleen de Novib-oproepen van 8 december 1969 en 16 april en 21 september 1971, maar ook het iets latere NAR-advies van december 1973 (1973d). Ook het kabinet-Biesheuvel had zich voor deze kritieken dus wel wat gevoeliger voor mogen tonen.

Ontwikkeling van de overheidshulp in de periode-Boertien

Hoeveel van de tijdens de kabinetsformatie vastgelegde bedragen van de overheidshulp aan ontwikkelingslanden werd in deze jaren werkelijk uitgegeven, wat bleef ervan achter in het stuwmeer, en hoe werden de Nederlandse inspanningen op dit punt beoordeeld door de DAC? De antwoorden op deze vragen, inclusief de gegevens over het laatste jaar van Udink, zijn weergegeven in tabel 5.2 op p. 421.

De verschillende regels behoeven enige toelichting en commentaar, maar niet de eerste, want die bevat alleen de totalen van de drie MvT's, waarvan de laatste twee overeenkomen met wat tij-

Tabel 5.2: Nederlandse overheidsmiddelenstromen naar ontwikkelingslanden en internationale ontwikkelingsinstellingen, het stuwmeer, en de ODA/BNP-percentages van Nederland en de DAC-groep, in 1971-'73, bruto en netto* (in mln. gld.**)

	1971	1972	1973
1. Begrote bedragen	970	1.050	1.150
2. Gerealiseerde uitgaven	790	1.056	1.135
3. Stuwmeer (per ultimo jaar)	754	1.092	1.107
4. ODA (commitments)	836	995	1.013
5. Other Official (, ,)	3	63	15
6. ODA+ OOF (disbursements)	772	1.090	958
7. ODA (disbursements, netto)	754	985	895
8. Regel 7 in % van het BNPmp	0,58	0,67	0,54
9. ODA/BNPmp-% v. DAC-groep	0,35	0,34	0,30

*) Alle bedragen bruto behalve die van de regels 7 (minus aflossingen), 8 en 9 (in %)

**) Voor de regels 4 t/m 7 zijn de dollarbedragen in de oorspronkelijke bron omgerekend naar guldens volgens de gemiddelde koersen in de betreffende jaren in:
www.statline.cbs.nl.

Bronnen:

- Regel 1 OS-overzichten in MinBuza resp. 1970, 1971 en 1972
- Regel 2 idem in MinBuza resp. 1972, 1973b, en 1974b
- Regel 3 NAR 1986, tabel 4.1, p. 28
- Regel 4 en 5 DAC 1973, p. 185, en idem 1974, p. 225
- Regel 6 t/m 9 „ 1974, p. 225 en 202

dens de kabinetsformatie in 1971 was afgesproken. Wel meld ik nog dat Boertien in zijn eerste MvT een andere presentatie aankondigde van het overzicht dat voorheen in de extra-comptabele staten van de ontwikkelingssamenwerking stond. Die zouden voortaan in tien afzonderlijke rubrieken worden ingedeeld, met ingang van de MvT voor 1973 (MinBuza 1971, p. 53-54). Ik zal deze rubrieken echter niet hier weergeven, want de gekozen indeling werd door Pronk al weer gewijzigd in zijn MvT voor 1974.

Ik begin dus met het verloop van de gerealiseerde uitgaven in Boertiens jaren 1972 en '73, zoals die werden weergegeven in de MvT's die twee jaar later uitkwamen (als weergegeven in regel 2 van tabel 5.1). In deze MvT's werden deze uitgaven altijd als 'vermoedelijk' omschreven, omdat de cijfers ook op het moment van publicatie nog maar 8 maanden of minder bekend waren. Van deze drie jaren heb ik echter geen latere correcties gezien, zodat we ze mogen behandelen als vaststaand.

Het eerste wat bij nadere beschouwing van regel 2 opvalt is de enorme stijging van de uitgaven in 1972 (+ f. 266 mln. = 34 procent ten opzichte van '71), die véél hoger is dan de toename van het begrotingstotaal in regel 1 (+ f. 80 ml. = 8 procent). Vergelijking van beide regels leert dan ook dat de uitgaven in 1972 de begroting in dat jaar zelfs overtroffen (met f. 6 mln. = 0,6 procent)! Dat was nog nooit eerder gebeurd, en het zou ook in de toekomst slechts zelden herhaald worden, zoals in het NAR-advies te zien is!¹³⁸

¹³⁸) De drie keer dat de ontwikkelingsbegroting eveneens werd overschreden (in 1981, '82 en '84, zie NAR 1986, tabel 4.3, p. 32) tot aan 1985, toen het stuwmeer radicaal werd opgeheven, zal ik in hoofdstuk 7 behandelen.

Voor de verklaring van dit uitzonderlijke gebeuren kwam de MvT voor 1973 duidelijk te vroeg. Maar ik kan wel enkele factoren noemen die er een rol in speelden. Om te beginnen het uitgavenritme ten tijde van Udink: die had in 1970 eindelijk eens een snellere groei van de ontwikkelingsuitgaven weten te realiseren. Maar dat was vermoedelijk wel wat ten koste gegaan van de uitgaven in 1971 – waarvoor hij slechts een half jaar verantwoordelijk zou zijn. Waar de schuld ook lag, de uitgaven vielen in 1971 in elk geval terug naar een groei van slechts 6 procent, waarmee het gat ten opzichte van het begrotingsplafond – dat met kunst en vliegwerk was opgekrikt naar 1 procent van het NNIfk – weer was toegenomen tot f. 180 mln.

Belangrijker lijkt echter, dat de formatiebesprekingen in het voorjaar van 1971 een nogal teleurstellende stijging van het begrotingsbedrag voor 1972 hadden opgeleverd. Die uitkomst werd, zoals we eerder hebben gezien, toen deels goedgepraat met een verwijzing naar het stuwmeer, waarvan gezegd werd dat daar nog genoeg in zat. De voortgang van de uitgaven in dat jaar zou dan ook niet in gevaar hoeven te komen, mits dit beruchte stuwmeer eens stevig zou worden opgeschud. Dit heeft gewerkt. Het alarm dat er van uitging zal de verschillende bij de hulp betrokken ministeries hebben opgeschrikt; en vooral bij BuZa zal de spreekwoordelijke zweep erover zijn gelegd, mede om de andere departementen te manen vooral geen betalingsvertragingen te accepteren! Misschien zijn er door deze druk echter wel overhaaste en mogelijk onverantwoorde betalingsbesluiten genomen. En onvermijdelijk zal dit ook tot het naar voren halen van uitgaven of voorschotten hebben geleid die formeel pas in 1973 of later tot betaling hadden moeten komen!

Kortom, achterblijvende uitgaven in 1971 en extra impulsen om in 1972 tot versnelde uitgaven over te gaan, hebben er waarschijnlijk in combinatie voor gezorgd dat in dit laatste jaar de uitgaven tot boven de begroting uit konden stijgen. De gevolgen van die extra impulsen zien we vervolgens terug in de zeer geringe stijging van de uitgaven in 1973 – een luttel f. 79 mln. meer, en maar 7 procent omhoog.

Of dit laatste onvermijdelijk was, is overigens te betwijfelen. Het stuwmeer was inderdaad groot, zelfs zo groot dat er ook in 1973 nog minstens even veel, al of niet versnelde, uitgaven hadden kunnen plaatsvinden. Waarom dat niet is gebeurd? Misschien had het iets te maken met de na 29 november 1972 ingegane demissionaire status van het kabinet. Maar waarschijnlijker lijkt, dat de minister van Financiën allerm minst gelukkig zal zijn geweest met die niet eerder vertoonde, en nogal plotselinge, golf aan uitgaven in 1972; dat zal Nelissen lang vóór het einde van het jaar al hebben doen aandringen op temporisering en terughoudendheid in de rest van het jaar. Dat moet echter zó haaks hebben gestaan op de eerdere alarmsignalen, dat diverse effecten daarvan pas in 1973 goed zichtbaar zullen zijn geworden.

De groei van het stuwmeer: een interpretatie

Voordat we ingaan op de ontwikkeling van het stuwmeer in de jaren-Boertien moet eerst nog iets over de achtergronden en de opstelling daarvan worden gezegd, een zaak die in het vorige hoofdstuk onvoldoende kon worden uitgezocht. Boertien kwam, na Udinks nogal chaotische proeve van het stuwmeer, in zijn eerste MvT (voor 1972) met een bedrag van ‘circa f. 750 mln.’ in 1970, wat maar weinig hoger was (f. 11,3 mln.) dan Udinks bedrag voor 1969 (f. 738,7 mln.). Desondanks merkte hij erover op dat ‘deze omstandigheid (...) bijzondere aandacht’ vroeg, na tevens te hebben toegevoegd dat het bedrag ‘ultimo 1970’ betrof (MinBuza 1971, p. 52).¹³⁹

In zijn tweede en laatste MvT (voor 1973) kwam Boertien echter met een veel lager bedrag voor hetzelfde jaar, 1970: f. 662,8 mln., met meteen daarna ook het volgende stuwmeer van eind

¹³⁹) Dit ‘ultimo’ heb ik in tabel 4.2 van het vorige hoofdstuk al toegevoegd, hoewel Udink het nergens vermeldde. Het impliceert dat de meest recente stand van het stuwmeer pas aan het eind van het jaar volgend op het begrotingsjaar (jaar 2 dus) wordt vastgesteld.

1971: f. 753,9 mn. (idem 1972, nr. 2, p. 30). Voor de opmerkelijke daling van het eerste bedrag (– f. 87,2 mln.) gaf Boertien geen enkele verklaring – hij deed zelfs net alsof er niets was toe te lichten! Beide bedragen komen overeen met de stuwmeerbedragen die de NAR in 1986 voor 1970 en volgende jaren publiceerde. Ze zijn daarom ook alvast in het vorige hoofdstuk gebruikt voor deze jaren (zoals te zien was in tabel 4.2), zoals deze NAR-bedragen ook voorkomen voor de relevante jaren in bovenstaande tabel 5.2 (zoals de bronvermelding aangeeft; zij het dat nu de cijfers zijn afgerond op hele miljoenen).

Op zichzelf is het misschien wel een goed teken dat Boertiens stuwmeeradministratie reeds twee jaar na Udinks eerste exercitie cijfers wist te produceren die tot 1986 standhielden, en daarom dus wel als definitief mogen worden beschouwd. Desondanks is er ook in tabel 5.2 weer het probleem van de niet kloppende horizontale optel- en aftreksommen, dat ik in het vorige hoofdstuk signaleerde bij Udinks proeve (zie p. 243-245, inclusief noot 130 van dat hoofdstuk). Er is misschien een verklaring van dit euvel, en die zal ik hier uitproberen.

Daarvoor moeten we ons concentreren op de eerste drie regels van tabel 5.2: de begrote en uitgegeven bedragen enerzijds en de stand van het stuwmeer anderzijds. Ik heb daarvoor onderstaande hulptabel (subtabel 5.2.a) geconstrueerd, waarin op regel 1 de *saldi* van de begrotingsuitputting (het verschil tussen begroot en uitgegeven) in de betreffende jaren worden vermeld, en op regel 2 de *mutaties* van het stuwmeer in het daarop volgende jaar ten opzichte van het voorgaande jaar, die in de kolom van het jaar daarna worden vermeld. Regel 3 van de subtabel vermeldt ten slotte de *verschillen* tussen dezealdi in jaar 1 en de mutaties in jaar 2 (met + en – conform de omschrijving in subtabelnoot ***).

Subtabel 5.2.a: Begrotingsuitputtingen en stuwmeermutaties 1966-'73 (in mln guldens)

	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
Begrotings- uitputting*	–125,1	–60,3	–75,6	–96,8	–19,6	–179,7	+6,0	nvt
Stuwmeer- mutaties**	...	+116,6	+104,4	+113,8	–75,9	+91,1	+338,0	+15,0
Bijgevuuld/ bewaard***	nvt	–8,5	+44,1	+38,2	–172,7	+71,5	+158,3	+21,0

*) Overbesteding (+) of onderbesteding (–)

**) Toe- of afname ten opzichte van het voorgaande jaar (+ of –)

***) Bijgevuilde (+) of bewaarde (–) bedragen die respectievelijk wel of nog niet in het stuwmeer zitten

... Niet beschikbaar

Bronnen: als bij de tabellen 3.2, 4.2 en 5.2, waarin de basisgegevens voor deze subtabel staan.

Zoals blijkt op regel 1 van deze subtabel was er in alle weergegeven jaren sprake van onderbestedingen (minder uitgaven dan begroot, dus voorzien van een –), uitgezonderd één jaar van Boertien, 1972, toen er een overbesteding (+) plaatsvond. Het lijkt dan voor de hand te liggen dat een *onderbesteding* in jaar 1 zal leiden tot een *toename* van het stuwmeer in jaar 2, terwijl elke *overbesteding* zal leiden tot een *daling* van het volgende stuwmeer.

Zoals de subtabel laat zien is dit echter nooit het geval geweest: de meeste onderuitputtingen van de begroting leidden weliswaar tot stijgingen van het stuwmeer, maar altijd verschillen de cijfers van deze saldi en mutaties opmerkelijk veel van elkaar; bovendien is er één *onderbesteding* die niet tot een stijging, maar tot een *daling* van het stuwmeer leidt (in 1970); en er is ook de al genoemde enige overbesteding in 1972, en die is desondanks *niet* terug te zien in een daling van het stuwmeer, want dat steeg in 1973, en zelfs met meer dan het bedrag van de overbesteding (respectievelijk f. 15 mln. versus f. 6 mln.). Wat was hier aan de hand?¹⁴⁰

Ik loop alle saldi en mutaties, die de optel- en aftreksommen illustreren waarover ik het in hoofdstuk 4 had, een voor een langs om te zien wat een verklaring zou kunen zijn.

Udink begon in zijn proeve met een stuwmeer in 1966 van f. 403,9 mln. In ditzelfde jaar bedroeg de onderbesteding f. 125,1 mln., zoals regel 1 van de subtabel vermeldt, terwijl het stuwmeer in 1967 slechts omhoog ging met f. 116,6 mln., zoals op regel 2 blijkt. Waar bleef het verschil dat niet aan het stuwmeer werd toegevoegd (f. 8,5 mln., als vermeld op regel 3)? Ik kan alleen gissen, want het werd nergens vermeld, zoals ook de exercitie die ik hier uitvoer in geen enkel stuk is terug te vinden – misschien omdat er iets te verbergen was?

Ik vermoed, of ik neem hier vooralsnog aan, dat dit verschil slaat op nog niet uitgegeven bedragen (die in 1966 of eerder waren begroot), die nog niet in aanmerking kwamen voor opname in het stuwmeer; ze werden als het ware ‘*onthouden*’ aan het stuwmeer en (al of niet tijdelijk) opzij gelegd.¹⁴¹ Daar kunnen allerlei redenen voor zijn geweest: minstens voor een deel kunnen er meningsverschillen zijn geweest tussen Financiën en Ontwikkelingssamenwerking over de aard of de duur van bepaalde betalingsverplichtingen die niet tijdig konden worden opgelost, zodat over de betreffende saldi nog geen besluit tot opname in het stuwmeer kon worden genomen. Er kan echter ook beleid achter hebben gezeten waarover beide ministers het wél eens waren, bij voorbeeld: om niet alles dat in het begrotingsjaar onuitgegeven bleef meteen in het eerstvolgende stuwmeer op te nemen (zoals projecten die nog maar kort in uitvoering waren en betalingstermijnen kenden die zich over een of meer latere jaren uitstrekken). Een mogelijk oogmerk kan zijn geweest het stuwmeer niet al te groot te laten worden, omdat dit door het publiek slecht begrepen wordt, zoals Bot in 1965 moest ervaren. Een andere reden kan ook nog zijn geweest dat beide ministers het er na het begrotingsjaar over eens waren dat sommige betalingsverplichtingen beter konden worden geschrapt, omdat men inmiddels twijfelde over het nut van de oorspronkelijke begroting; een beslissing die natuurlijk ook bedragen kan betreffen die wel al eerder in het stuwmeer waren gezet, maar inmiddels worden geschrapt (in beide gevallen zou het woord ‘weglekken’ gepaster zijn).

Er zijn wel passages in de MvT's of in andere stukken die suggereren dat er in deze beginjaren nog heel wat administratieve misverstanden en vraagpunten waren over wat er in het stuwmeer thuis-hoorden, en wat niet, of nòg niet (bij voorbeeld: bedragen die pas over enige tijd dienen te worden betaald?). Ik neem dan ook aan dat er op de datum van het eerste stuwmeer (eind 1966) nog flink wat ongehonoreerde betalingsverplichtingen op het ministerie lagen, die nog even werden aangehouden in afwachting van herbeoordeling op een later moment. En om die reden: dat

¹⁴⁰) Eigenlijk moet de vraag zijn: waarom de in regel 3 getoonde verschillen niet op nul uitkomen, want dat is wat men zou verwachten. En dit niet-nul zijn is nogal ernstig, want: als de mutatie van de stuwmeerbedragen in de opeenvolgende jaren niet exact gelijk is aan het begrotingssaldo van zijn voorafgaande jaar, waardoor kan zo'n verschil dan nog meer worden veroorzaakt (afgezien van telfouten of onvolkomenheden in de gegevensadministratie)? In het navolgende zal ik de logischerwijs te verwachten oorzaak van de transfer tussen het begrotingssaldo en de stuwmeermutatie aanduiden als de ‘*reguliere*’ transfer (die dus per definitie op nul zal uitkomen). De te beantwoorden vragen zijn dus: zijn er ook *irreguliere* transfers of oorzaken? waardoor ontstaan die? en wat betekent het bestaan daarvan?

¹⁴¹) In de subtabel, voetnoot ***, gebruik ik het werkwoord ‘bewaren’, en in de tekst hierna zal ik het hiermee bedoelde irreguliere mechanisme af en toe ook met ‘achterhouden’, ‘aanhouden’ of ‘weglekken’ omschrijven. Uitzonderd dit laatste woord (dat ik verderop zal toelichten) betekenen ze globaal allemaal hetzelfde: er ging iets niet in het stuwmeer of (wat ook het geval kan zijn) dat iets bleef erbuiten.

er ook in 1967 al voor een hoger bedrag aan zulke verplichtingen was blijven liggen, of werd achtergehouden op het ministerie, dan het relatief kleine bedrag van f. 8,5 mln. dat, blijkens regel 3, op het eind van dit jaar (nog) niet in het stuwmeer werd opgenomen.

En het bewijs dat deze aanname ondersteunt is wat er in 1967 en daarna nog meer gebeurde: de subtabel laat namelijk zien dat de onderbestedingen van 1967 en '68 elk *kleiner* waren dan de bedragen waarmee het stuwmeer in elk daaropvolgend jaar omhoog ging; er werd in 1968 en '69 achtereenvolgens méér opgenomen in het stuwmeer dan in de voorafgaande jaren onbesteed was gebleven (de verschillen tussen deze saldi en mutaties staan vermeld in regel 3). Ik zal deze extra opnamen in het stuwmeer, die zich onderscheiden van de reguliere transfers naar het stuwmeer ten gevolge van de begrotingsuitputting, omschrijven als '*bijvullingen*' van dit stuwmeer, omdat zij a) los staan van de onderbesteding in hun voorafgaande jaar, en b) verhoogd en via een nadrukkelijk daartoe strekkend besluit extra aan het stuwmeer werden toegevoegd.

En waar kwamen die bijvullingen in 1968 en '69 anders vandaan dan uit de nog op het ministerie bewaarde voorraad onuitgegeven bedragen die al van een of meer begrotingsjaren eerder dateerden? Als dit correct is, dan moet die voorraad dus veel groter zijn geweest dan de f. 8,5 mln., die, zoals we net zagen, in 1967 aan het stuwmeer was onthouden; dus er moet, gezien de bij elkaar opgetelde bijvullingen van $(44,1 + 38,2 =)$ minstens f. 82,3 mln. meer in hebben gezeten.

In 1970 zien we vervolgens het omgekeerde gebeuren: Boertien verminderde toen het stuwmeerbedrag dat volgde op Udinks laatste stuwmeer (f. 738,7 mln. in 1969) naar f. 662,8 mln. in 1970. Door deze ingreep werd echter niet alleen het verschil tussen beide stuwmeerbedragen van f. 75,9 mln. verdonkeremaand, maar ook de onderbesteding die in 1969 op f. 96,8 mln. was uitgekomen, en die regulier het nieuwe stuwbedrag van 1970 met niet meer dan dit bedrag zou hebben verhoogd. Bij elkaar dus een verdwijntruc van $(-96,8 - 75,9 =)$ - f. 172,7, die nòg niet in het stuwmeer zat.

En waar bleef het bedrag dat door Boertiens ingreep van het stuwmeer werd afgehaald? Daar werd niets over gezegd, althans niet in de begrotingsstukken.¹⁴² In principe kunnen er twee dingen mee zijn gedaan: òf de verwijderde hoeveelheid werd definitief afgekeurd voor uitgave, in welk geval er dus achteraf en geruisloos een korting plaatsvond op de via de begroting in het vooruitzicht gestelde hulpverlening; òf die hoeveelheid ging weer terug, of bleef nog langer achter, in de veronderstelde reservevoorraad van nog onafgehandelde betalingsverplichtingen op het ministerie. En uit die voorraad – die dan met reden een *reservevoorraad* kan worden genoemd – kon in volgende jaren opnieuw geput worden voor nieuwe bijvullingen van het stuwmeer.

Dit laatste heeft waarschijnlijk inderdaad plaatsgevonden in 1971, '72 en '73: uit de subtabel blijkt althans, dat er in 1970 en '71 onderbestedingen plaatsvonden die in de twee daarop volgende jaren vrij fors achterbleven bij de bedragen die in beide jaren wel aan het stuwmeer werden toegevoegd; de extra toevoegingen waren in deze gevallen dus bijvullingen van achtereenvolgens f. 71,5 mln. en f. 158,3 mln., waarmee de verwijdering van Boertien van f. 75,9 mln. al meer dan volledig was goedge maakt.

En in 1973 kwam er nog een derde bijvulling bij: de overbesteding in 1972 van f. 6 mln. die niet tot een daling van het stuwmeer leidde (zoals normaal zou zijn geweest), maar tot een stijging van f. 15 mln., zodat er $(6 + 15 =)$ f. 21 mln. moet zijn bijgevuld.

In totaal hebben er in deze periode van zeven jaren, waarin twee OS-ministers opeenvolgend actief waren, vijf bijvullingen plaatsgevonden, en twee keer is er iets gebeurd dat ik in de subtabel maar als 'bewaard' heb aangeduid, omdat het bedragen leken die in de bestaande reservevoorraad werden achtergehouden, of alsnog daarin terugkeerden (dit laatste gold misschien voor het bedrag

¹⁴²⁾ Ik heb het ook niet kunnen terugvinden in de Kamerhandelingen van deze jaren. Bij de vele malen die het trefwoord 'stuwmeer' iets opleverde via de zoekfunctie van *Statengeneraaldigitaal* ging het slechts zelden over het stuwmeer bij ontwikkelingssamenwerking, en daar heb ik Boertiens ingreep van f. 75,9 mln. niet bij aangetroffen.

dat in 1971 van het stuwmeer werd afgehaald). De som van deze bijvullingen was hoger (f. 333,1 mln.) dan die van de bewaarde bedragen (f. 181,2 mln.), met een positief saldo van + f. 151,9 mln. Dat er dus minder werd teruggestopt, of bleef zitten, in reservevoorraad op het ministerie dan er werd bijgevuld in het stuwmeer, is dus wel gunstig te noemen; het suggereert althans dat deze eenmalige reductie misschien maar een tijdelijke was, die weer werd goedgeemaakt door (meer dan) voldoende bijvullingen in de jaren daarna – althans als dit was wat er gebeurde in 1971-'73, want ander bewijs zie ik er niet voor: het is alleen de positieve conclusie die op basis van de positieve uitkomst van deze sommetjes als een vermoeden kan worden geformuleerd.

Echter, ook als er dan misschien niet echt iets definitief verloren ging van de toegezegde hulp, zulk uitstel van betalingen doet uiteraard wel pijn voor degenen die van die hulp afhankelijk zijn

Is er nog meer te destilleren uit deze exercitie? Meer vragen wel, maar geen antwoorden. Ik heb bijvoorbeeld niet kunnen achterhalen wat Boertien nou eigenlijk beoogde met zijn onverklaarde ingreep om het stuwmeer van eind 1970 nogal verrassend te verlagen tot f. 662,8 mln. En evenmin kan ik een idee geven van de mogelijke omvang van de reservevoorraad achterstallige betalingen op het ministeries – als die er inderdaad is¹⁴³ –, noch wat uit het nogal erratische verloop van de in regel 3 gevonden verschillen te concluderen zou zijn.

Ik kan alleen besluiten deze berekeningen ook in de volgende hoofdstukken te zullen uitvoeren. Misschien is er dan meer over te zeggen, als ook Pronk en De Koning blijken na te laten deze andere problematische rekenuitskomsten zelf ter discussie te stellen.

Terug naar tabel 5.2, regel 3: 1972 was dus duidelijk een bijzonder jaar, niet alleen omdat de uitgaven toen het sterkst stegen, maar ook omdat het stuwmeer toen voor het eerst groter werd dan het totaal van de begroting! In 1971, toen Boertien slechts vanaf juli verantwoordelijk was voor het beleid, zat het stuwmeer echter nog maar op 78 procent van het ontwikkelingsplafond. Maar een jaar later ging het daar al overheen: tot 104 procent, terwijl het in 1973 (toen Boertien na zo'n 130 dagen het bewind weer overdroeg) alweer iets zakte, tot 96 procent van het plafond. In feite betekende dit dat in deze twee jaren eerst ruim het dubbele kon worden uitgegeven van wat was begroot, en daarna iets minder.

Deze *totale bestedingsruimte* – de som van de begroting en het stuwmeer van een jaar eerder – bleef echter in beide jaren stijgen: na Udinks totaal in 1971: f. 1.633 mln., ging het onder Boertien in 1972 eerst naar f. 1.804 mln. en in 1973 naar f. 2.242 mln. De uitgaven afgezet tegen het totaal van deze bestedingsruimte verliepen onder Boertien echter gunstiger, maar wel wisselend: bedroegen zij in Udinks laatste jaar, 1971, nog 48 procent van de totale bestedingsruimte, in 1972 stegen zij eerst naar 59 procent daarvan, om in '73 weer wat dichterbij Udink uit te komen: 51 procent. Ook in deze zin kon minister Boertien dus wel de kampioen van de uitgaven worden genoemd.

Tot slot nog even een blik op de afzonderlijke posten in de stuwmeergegevens die Boertien voor 1970 en '71 publiceerde (MinBuza 1972, nr. 2, p. 31): de grootste post die er in beide jaren deel van uitmaakte was opnieuw de hulp in Koninkrijksverband: onder Udink nog schommelend rond 29 procent van het stuwmeer, nam dit aandeel in 1970 en '71 toe tot achtereenvolgens 30 en 33

¹⁴³) Mogelijk was het bedrag van circa f. 750 mln. dat hij in zijn eerste MvT voor 1970 noemde wel een indicatie geweest van de in totaal nog aanwezige reserve op het ministerie, en werd later bij nader inzien geconcludeerd dat dit beter niet in zijn geheel al in het stuwmeer kon worden geplaatst – alhoewel het, zoals al opgemerkt, maar weinig boven Udinks vorige bedrag uitkwam. En misschien heeft Boertien wel de indruk willen wekken, of ergens op een niet achterhaalde plaats verklaart, dat zijn ingreep een opschoning van het toenmalige stuwmeer was – maar gezien de omvangrijkere bijvullingen in de jaren daarna lijkt dit niet erg plausibel.

procent (terwijl het aandeel in het ontwikkelingsplafond verder terugliep van 21,7 naar 20,7 procent!). Groot was ook het aandeel van de leningen in C&CG-verband in het stuwmeer, dat in 1971 zelfs verdubbelde (tot 27 procent). De bedragen van de andere posten (waaronder één voor ‘overigen’) waren kleiner: vier van de zes andere posten zagen hun aandeel in het stuwmeer zelfslicht dalen, of ongeveer gelijk blijven.¹⁴⁴

Vergelijking met de DAC-cijfers

De laatste zes regels van tabel 5.2 vermelden de van DAC-wege gepubliceerde cijfers over de hulpverrichtingen van de Nederlandse overheid in deze jaren en die van de DAC-groep als geheel.

Deze keer zitten er minder ongerijmdheden in dan in tabel 4.2 van het vorige hoofdstuk. Een strijdigheid betreft echter een inconsistentie tussen de DAC-cijfers en de vergelijkbare Nederlandse cijfers, waarvoor ik geen verklaring heb: de som van de bedragen in de regels 4 en 5 (respectievelijk f. 839 mln., f. 1.058 mln. en f. 1.028 mln.) zou gelijk moeten zijn aan die in regel 1 (‘commitments’ zijn in principe gelijk aan begrotingsbedragen, mits Den Haag en Parijs het eens zijn over de relevante gegevens). Maar dat klopt alleen voor 1972 ongeveer (het verschil kan toen zijn ontstaan door afrondingen en wisselkoersonnauwkeurigheden). In 1971 en ’73 zijn de verschillen echter te groot; in beide jaren rapporteert de DAC als som van de ‘*Official Development Assistance*’ en de ‘*Other Official Flows*’ van Nederland bedragen die veel tot een beetje minder lager zijn (respectievelijk f. 131 mln. en f. 122 mln.) dan de begrote totalen in Boertiens begrotingen. De reden is echter onbekend. Aangezien de ODA-bedragen dienen te voldoen aan een vrij strikte definitie lijkt dit te duiden op meningsverschillen tussen beide bronnen. Echter, wat de DAC niet accepteerde als ODA, plaatste zij in principe in de OOF-categorie, zodat er ook nog andere redenen moeten zijn voor de verschillen tussen de totalen.

Voor het jaar 1973 kan dit verschil tussen de DAC en de Nederlandse cijfers echter wel nader worden gelokaliseerd.¹⁴⁵ In dit jaar bleken de ODA-bedragen in beide bronnen namelijk niet noemenswaardig van elkaar te verschillen, zodat het verschil tussen de bedragen in regel 1 en 4+5 van tabel 5.2 praktisch geheel bij de non-ODA/OOF-bedragen lijkt te zitten. Boertien moet in dit jaar dus bedragen onder zijn ontwikkelingsplafond hebben gebracht, die de DAC noch tot de ODA noch tot de OOF van Nederland rekende. Waarom de DAC dit niet deed is echter niet meer te achterhalen.¹⁴⁶

In de volgende regel (6) van tabel 5.2 gaat het over de gerealiseerde uitgaven (‘disbursements’ in het DAC-jargon), en wel de som van de ODA en OOF-uitgaven. Als we die vergelijken met regel 2, blijkt dat ook hier de discrepanties groter zijn dan begrijpelijk is: in zowel 1971 als ’73 keurde de DAC blijkbaar een deel van de door Nederland gerapporteerde uitgaven af, maar in 1972 zat zij aanzienlijk hoger dan regel 2 (met achtereenvolgens: -18, + 34 en - 177 miljoen gulden). Mis-

¹⁴⁴) Bij één post: het West-Irian Fonds van de VN, was de daling wel wat groter, maar het bedrag dat uit het stuwmeer ging klopte niet met de elders geboekte nagekomen uitgave in 1971: f. 23,4 mln. tegenover f. 17,4 mln. (volgens MinBuza 1972, respectievelijk nr.2, p. 31, en nr. 3, p. 12). Een fout waarschijnlijk, en zonder dat de reden van het verschil werd vermeld, zodat ook onbekend is welk van deze bedragen correct is!

¹⁴⁵) Onder de volgende OS-minister, Pronk, werd namelijk een begin gemaakt met het onderscheid tussen ODA en non-ODA-uitgaven in het jaarlijkse hulpoverzicht (non-ODA is in principe gelijk aan OOF). In de MvT voor 1974 werd in dit overzicht ook de begrotingskolom van Boertiens laatste jaar, 1973, opgenomen, waarin de posten eveneens in ODA en non-ODA werden onderscheiden (MinBuza 1973b, nr. 3, p. 11).

¹⁴⁶) Ook Wim Donck, die in die tijd werkzaam was op DGIS, en die mij recentelijk enkele malen uit de brand hielp bij de soms afgrijselijke complicaties in de financiële administratie van latere jaren, wist er zich niets meer van te herinneren (telefoongesprek op 24 november 2016).

schien, omdat dit 1972-bedrag een tussenjaar betreft, is een deel of het geheel van de in 1971 afgekeurde uitgaven wellicht in 1972 alsnog goedgekeurd. Maar dan nòg is het resterende tekort van 1972 en '73 veel groter dan op grond van wisselkoerseffecten en 'errors & omissions' te verklaren valt. Tot zover de tegenstrijdigheden tussen de Nederlandse en de DAC cijfers.

Regel 7 van tabel 5.2 betreft de ODA-cijfers die in regel 8 gerelateerd worden aan het BNPmp. Deze verschilt van regel 6 doordat in 7 de OOF buiten beschouwing blijven en het ODA-restant netto gedefinieerd is – minus alleen de ontvangen aflossingen, die na vergelijking van 7 met de bruto-ODA-saldi van 6 uit dezelfde bron, achtereenvolgens 8, 83 en 22 mln. gld. blijken te zijn geweest.¹⁴⁷

Op regel 7 is het verloop van de bedragen nogal opmerkelijk: de netto ODA-uitgaven blijken in 1973 ineens *gedaald* te zijn met f. 90 mln. (= – 9 procent), terwijl zij in 1971 en '72 nog stegen, in dit laatste jaar zelfs met f. 231 mln. (= +31 procent). Deze laatste stijging is te rijmen met de eerder genoemde, nog iets hogere, stijging van de MvT-uitgaven in 1972. De plotselinge daling van de netto-ODA-uitgaven in '73 is echter opvallend omdat (volgens de DAC) de bruto-ODA-*commitments* in 1973 wel met f. 18 mln. *omhoog* gingen (hoewel deze toename veel geringer was dan de stijging van Boertiens tweede ontwikkelingsplafond in 1973 met f. 100 mln.: 2 procent tegenover 10 procent). Deze daling van de netto-ODA-uitgaven werd dan ook primair veroorzaakt door een veel forsere *daling* van de *bruto* ODA-*disbursements* (à f. 151 mln. = –14 procent), die in dit zelfde jaar alleen gemitigeerd werd door een sterke daling van de aflossingen met bijna driekwart (– f. 61 mln.); dus met andere woorden: vooral omdat de DAC in 1973 zo veel ODA-uitgaven afkeurde (of nog niet goedkeurde).

Omdat in deze jaren het Nederlandse BNPmp in nominale termen gestaag bleef stijgen (met 12 procent in 1971 naar 13 en 14 procent in 1972 en '73 – CBS 1994, p. 203) ging het ODA/BNP-percentage van de ontwikkelingshulp eerst, dankzij Boertiens enorme stijging van de netto-ODA-uitgaven in 1972, van 0,58 naar 0,67 procent; maar in 1973 ging het nòg sterker terug naar 0,54 procent (zoals vermeld in regel 8 van tabel 5.2). De subdoelstelling van 0,7 % BNP voor alleen de netto-overheidshulp, die Nederland zowel in de Ontwikkelingsstrategie van VN als tijdens Unctad-3 had aanvaard, werd in deze periode dus nog niet gehaald – en dat was al in de tweede helft van 1972 duidelijk geworden.¹⁴⁸

Als we vervolgens ook nog even naar het groepsgemiddelde van de DAC-landen (inclusief Nederland) kijken, vermeld in regel 9, dan blijkt Nederland in zowel 1971 als '72 veel beter gepresteerd te hebben (in 1972 zelfs ongeveer het dubbele percentage van de DAC-groep, zoals regel 8 laat zien). Maar in 1973 zakte de voorsprong van deze eenoog tussen de DAC-blinden weer lelijk in.

Tot slot: we hebben in eerste sectie van de huidige paragraaf gezien dat Nederland de door het kabinet-De Jong ingevoerde procentuele hulpdoelstelling in 1972 en '73 stilzwijgend liet vallen; men ging over naar twee nominaal vastgestelde, en niet wijzigbare, begrotingsbedragen. In noot 117 (p. 415) konden we al zien hoe ver deze bedragen onder het *veronderstelde* NNIfk-niveau in 1972 en '73 zouden blijven: 0,91 en 0,93 procent. De voormalige procentuele hulpdoelstelling van het kabinet-De Jong was weliswaar stilletjes verlaten, maar het is wel relevant te weten hoe de

¹⁴⁷⁾ Een dergelijk wisselvallige verloop van de ontvangen aflossingen in deze jaren is niet per se onrealistisch, maar het zou (gedeeltelijk) ook door fouten en omissies verstoord kunnen zijn.

¹⁴⁸⁾ DGIS J.Meijer was in zijn eerste evaluatie van het beleid in deze periode, d.d. 5 december 1972, zelfs pessimistisch over de realisatie van dit overheidsdoel in 1975. Volgens hem was namelijk 'in het afgelopen half jaar komen vast te staan, dat het bereiken van de 0,7%-BNP-doelstelling per 1975 niet mogelijk zal zijn bij voortzetting van het thans geldende begrotingsbeleid' (in Dierikx et al., red, 2005a, p. 743).

twee voor die jaren bepaalde bedragen zich verhielden tot de (pas later bekende) werkelijk gerealiseerde NNIfk's van die jaren (eveneens volgens het CBS 1994, p. 203): 0,83 en 0,79 procent (nadat ook Udink de nagestreefde 1 procent in 1971 achteraf gezien niet had gehaald, zat hij toch nog wel hoger: 0,87 procent). Een duidelijk dalende inzet, die de regering-Biesheuvel willens en wetens over zich heen liet komen.

En dan te bedenken, dat deze begrotingsbedragen ook nog een kluit onterecht toegerekende uitgaven meestorsten (zie tabel 5.1); de daar berekende oneigenlijke toerekeningspercentages in mindering gebracht op de bovengenoemde werkelijke NNIfk-percentages, resteert dus als begrote *gezuiverde* hulp in 1971-'73: 0,76; 0,75; en 0,71 procent van de betreffende NNIfk's.

Hulpkwaliteit en landenbeleid

Naast de impliciete kwaliteitsaspecten van de Nederlandse publieke ontwikkelingshulp die in het voorgaande reeds aan de orde kwamen (plafondvervuiling, ODA-aandeel, en werkelijke uitgaven) waren er in de periode-Boertien ook nog andere kwaliteitskwesities die aandacht vragen.

De kwestie die echter weinig woorden vergt is die betreffende de termijnen en voorwaarden van de leningen onder de hulp. De DAC bereikte in oktober 1972 overeenstemming over nieuwe normen voor het gewenste minimale *schenkingselement* (waarbij de contante waarde van de toekomstige aflossingen in mindering wordt gebracht) van zowel de totale ODA als de ODA aan MOL's (individueel en als groep – DAC 1972, p. 208-209). Nederland voldeed daaraan al in 1973 (idem 1974, p.123), zoals het in '71 ook al voldeed aan alle eerdere normen – al ontstond er in 1972 wel een kleine verslechtering toen dit slechts voor één van de normen gold (idem 1973, p.49). Saillant is echter dat het kabinet-Biesheuvel wél in allerlei toespraken van ministers en in IS-publicaties ruim aandacht schonk aan de problematiek van deze MOL's en de voorrang die zij moesten krijgen, maar er noch in de MvT voor 1972, noch in die voor '73, iets over zei in termen van beleid – dus ook niet dat Nederland die voorrang zelf al gaf.¹⁴⁹ Aan nieuwe maatregelen ten behoeve van de MOL's werd kennelijk nog niet gedacht! Wel werd het in december 1971 van Pakistan afgescheiden Bangladesh – dat later eveneens op de MOL's-lijst zou worden geplaatst – vanaf 1972 gerekend tot de landen waarop Nederland het 'zwaartepunt' zou leggen (MinBuza 1972, nr. 2, p. 29).¹⁵⁰

De aanduiding 'zwaartepunt' was ook voor Udink al een substituut voor de term 'concentrateland' teneinde de indruk te vermijden dat het om een echte *beperking* van het aantal ontwikkelingslanden ging dat van Nederland hulp onving. Ook Boertien worstelde met deze suggestie. In zijn eerste MvT bevestigde hij wel dat het de bedoeling was 'het aantal landen waarop Nederland zijn hulpverlening richt beperkt te houden' en ook dat er zoiets was als 'de huidige concentratielanden' waarmee in de afgelopen vier jaar 'een goede samenwerkingsrelatie is opgebouwd' (idem 1971, p. 55). Maar *welke* landen dat waren bleef geheel onvermeld, terwijl Schmelzer en Boertien wel stelden dat de bestaande samenwerking met Latijns-Amerika 'verruimt dient te worden' – waarbij aan Chili werd gedacht, maar dat moest nog nader worden on-

¹⁴⁹) Stellen dat Nederland dit wél deed zou dan ook onjuist zijn geweest. Dit bleek ook uit de Volkskrant die op 27 juni 1973 meldde, dat Nederland tijdens het kort daarvoor afgenomen DAC-examen kritiek had gekregen voor het te kleine aandeel van de MOL's in zijn bilaterale hulpprogramma. De BuZa-brochure waarin de Nederlandse rapportage aan de DAC werd weergegeven, had daarover echter gezweven (Minbuza 1973a).

¹⁵⁰) Al was in april 1973 het probleem van de herverdeling van de buitenlandse schulden tussen (voormalig) Oost en West-Pakistan nog niet opgelost (Dierikx et al., red. 2005a, p. 760-761). Verder beweert Kuitenbrouwer dat een ander MOL, Uganda, werd afgevoerd door Boertien (1994, p.147). Dat zou dan in het voorjaar van 1973 moeten zijn gebeurd, want in '72 werd er nog een lening verstrekt aan dat land (zie zowel MinBuza 1972, nr. 2, p. 29, als idem 1973a, p.15 en 30). Het schrikbewind van Amin, die in 1971 de macht had gegrepen, was toen echter al lang duidelijk – zeker nadat in augustus 1972 alle Aziaten het land waren uitgezet!

derzocht. Ook zou er met de particuliere organisaties worden overlegd over ‘de mogelijke uitbreiding van het concentratiebeleid met één land’ (idem).

In Boertiens tweede MvT viel het woord ‘concentratie’ echter nauwelijks meer – wellicht zelfs wel niet. Wel werd er meegedeeld dat ‘aan het merendeel van de daarvoor in aanmerking komende ontwikkelingslanden de technische en financiële hulp’ in de vorm van een samenhangend ‘pakket’ werd ‘toegezegd’ – wat wel de indruk wekte dat dit een speciale categorie van landen was (idem 1972, nr. 2, p. 28). Negen van de landen die we hier verspreid door de tekst aantreffen, zijn identiek aan de ‘concentratielanden’ waarvoor Udink speciale bijlagen opnam in zijn MvT voor 1970 (zie hoofdstuk 4). Verder komen in deze tekst, naast de hierboven al genoemde Bangladesh en Chili, ook de namen van Nigeria en Turkije voor. Wilde dit zeggen dat Nederland toen dertien concentratielanden kende? Het werd niet met zoveel woorden gezegd, maar dat leek wel de strekking te zijn.

Onvermeld bleef verder ook nog steeds op welke criteria deze landenkeuze gebaseerd was. Zoals trouwens ook op grond waarvan er, vooral in Boertiens periode, zoveel andere hulpontvangende landen bijkwamen (zoals reeds gesignaleerd in het vorige hoofdstuk, p. 257, inclusief noot 147). Daarover zwegen diens beide MvT’s echter in alle toonaarden! Anders gezegd: als deze MvT’s daarvoor een maatstaf zouden zijn, dan heeft deze enorme uitbreiding van het aantal hulpontvangende ontwikkelingslanden van Nederland helemaal niet plaatsgevonden!¹⁵¹ Het vermoeden lijkt dan ook gewettigd, dat als een aantal van de vele landensuggesties niet in aanmerking kwam voor de concentratielandenstatus, ze wel ruimhartig werden toegelaten als gewone ontvangers van Nederlandse hulp.

De mate van armoede had overigens een belangrijke criterium voor de landenkeuze kunnen zijn, inclusief de vraag of het beleid van het ontvangende land in het bijzonder gericht is op de aanpak daarvan, eveneens al betoogd in het vorige hoofdstuk. Aandacht voor de armste mensen in ontwikkelingslanden – anders gezegd: aan de daar veelal zeer scheve binnenlandse inkomensverdeling en de politieke, sociale en culturele ongelijkheid, was een kwaliteitsaspect dat tot en met Udink buiten de orde was verklaard in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid. In feite bleef dit ook bij Boertien nog een opvallend manco, al signaleerde die in zijn eerste MvT wel ‘de groeiende urgentie van het werkgelegenheidsvraagstuk en van het probleem van de verstedelijking’, vraagstukken die de noodzaak benadrukten om de in de VN-Ontwikkelingsstrategie ‘geformuleerde sociale doelstellingen en maatregelen nader te concretiseren’ (MinBuza 1971, p. 48).¹⁵² Zeer juist, maar waarom ontbraken die dan ook in het eigen beleid?

De kans op explosieve sociale en politieke verslechtingen was al vóór Boertiens aantreden gesignaleerd, ook in het eigen OS-maandblad van BuZa, IS (mede naar aanleiding van het DAC-jaarrapport 1970 – IS ’71, p. 40). En zijn tweede jaar, 1972, zou ook bekend worden als het jaar waarin internationaal groot alarm werd geslagen over de structurele verwaarlozing van de armen en de toenemende ongelijkheid in ontwikkelingslanden (naast het DAC-rapport van dat jaar en door Tinbergens plancommissie in de VN, vooral ook vanuit de Wereldbank door beroemd ge-

¹⁵¹) Het was dan ook wel vreemd dat er na het uitbrengen van de eerste MvT (voor 1972) nog steeds ‘een aanzienlijke verwarring’ bestond over het concentratiebeleid bij de verschillende ministeries die bij het ontwikkelingsbeleid betrokken waren. Wat betreft ‘de uitbreiding van het aantal concentratielanden’, zo rapporteerde een DGIS-hoofd aan de minister op 8 oktober 1971, kwam in een subcommissie van de Interdepartementale Coördinatiecommissie (CCOS) ‘weer het hele scala van mogelijkheden aan de orde: Ghana, Marokko, Filipijnen, Korea, en Landbouw begon zelfs te pleiten voor Malawi. Niemand ontkent het belang van het concentratiebeleid’, zo verzuchtte deze memoschrijver, ‘maar iedereen wil een (ander) land toevoegen aan de bestaande lijst’ (in Dierikx et al., red, 2005a, p. 588). Ook het Centraal Orgaan van het bedrijfsleven (van de werkgevers) was in september daaraan voorafgaand, met nieuwe suggesties gekomen voor toe te voegen landen uit elk van de grote regio’s (nota opgenomen in idem, p. 576-578).

¹⁵²) In paragraaf 5.1 citeerde ik ook nog andere passages met deze strekking, zowel uit de eerste als de tweede MvT van Boertien (zie voetnoot 25).

worden redevoeringen van Robert McNamara en Mahbub Ul Haq, respectievelijk president en directeur; dezen richtten de schijnwerper op ‘de armste 40 procent van de bevolking’ in die landen, ruwweg 800 miljoen mensen, die doorgaans bij zowel donorlanden en als hun eigen regeringen buiten beeld bleven). Uit allerlei hoeken kwamen pleidooien voor een prioritaire, directe aanpak van het armoedevraagstuk en een meer daarop georiënteerde bevordering van de economische groei. Uiteraard waren er ook discussies over wat de beste aanpak dan wel was – onder andere in IS, dat ook vertalingen van de redes van McNamara (1972) en Ul Haq (1973) publiceerde.¹⁵³ En, zoals al eerder opgemerkt, ook de MvT voor 1973 verwees er weer naar, en naar de VN-Strategie (MinBuza 1972, nr. 2, p. 26-27). Maar steeds bleef in deze periode een beleidsmatige vertaling naar het eigen beleid van Nederland uit.

Ten aanzien van de relaties met de andere Koninkrijksgebieden werd de keuzevrijheid van het ‘moederland’ evenwel als afwezig verondersteld. Ze zijn in dit hoofdstuk al verschillende malen aangestipt, maar ik noem toch nog even: de relatief grote aandacht die Biesheuvels regeringsverklaring eraan besteedde, hun disproportionele aandeel in het stuwmeer (ondanks hun afnemende proportie in het totale ontwikkelingsplafond), en hun negatieve opstelling tegenover Nederlands mondialistische intenties met betrekking tot het APS.

De voorbereiding van de passage in Biesheuvels regeringsverklaring was aan de orde in een fragment van de MR-notulen van 28 juli 1971, dat het derde ING-boek afdrukt als eerste document in deze kabinetsperiode. De (korte) tekst weerspiegelt de verscheidenheid, zo niet de tegenstellingen, die deze relatie oproep in de toen net geformeerde ministersploeg: De Koster (van defensie) benadrukte ‘dat Nederland niet op eigen initiatief de staatkundige relatie (...) zou moeten kunnen verbreken.’ Boertien wees alleen op de zeer hoge hulp per hoofd die deze gebieden ontvingen, maar Drees ging verder en stipuleerde meteen dat dit niveau ‘niet gehandhaafd’ kon blijven. Biesheuvel (zelf oud-minister belast met de Koninkrijkszaken) had De Koster opmerking echter al onderstreept voordat hij de discussie (kennelijk) sloot met de stelling, dat ‘een eventueel initiatief tot zelfstandigheidsverklaring’ – wat dus alleen van de afhankelijke partijen kon worden verwacht – ‘niet mag betekenen dat ogenblikkelijk ook de geldkraan dichtgaat’ (Dierikx et al., red., 2005a, p. 553).

Een DGIS-medewerker liet, in een op 27 augustus 1971 aan zijn chef (Meijer) gerichte memo, zien dat het nieuwe meerjarenprogramma 1972-’75 van een verder daling van het Koninkrijksaandeel in het plafond uitging: van 22 tot niet meer dan 16 procent, wat nominaal wel een absolute stijging van 228 tot 250 miljoen gulden inhield (idem p. 562). Maar dat ging niet door.¹⁵⁴

Voorts heb ik in het vorige hoofdstuk al genoemd dat de regering-De Jong in de troonrede van september 1969 de opening van tripartiet overleg tussen de drie rijksdelen over de staatkundige verhoudingen had aangekondigd. Dit overleg was in januari 1970 begonnen, maar de Koninkrijkscommissie waartoe zeven maanden later besloten werd, kon door de regering-Biesheuvel-1 pas in januari 1972 worden geïnstalleerd (Oostindie & Klinkers 2001, p. 99). En die Commissie was bij de overdracht aan Den Uyl uiteraard nog lang niet gereed met haar werk.

¹⁵³) De vertaalde publicatie van McNamara’s rede in 1972 betrof diens rede voor de Board of Governors in Washington, september 1972, maar dezelfde elementen had hij ook al benadrukt in zijn rede voor UNCTAD-3 in april daaraan voorafgaand (zie McNamara 1973, p. 140).

¹⁵⁴) Dit memo haalde ook aan dat de Koninkrijksminister van dat moment, Nelissen (tevens van Financiën), ten minste een handhaving van het aandeel bepleitte – maar dat werd hem in de volgende, tevens laatste, begroting niet gegund, wel een iets hoger bedrag in 1973 (MinBuza 1972, nr. 3, p. 16) dan in Boertiens oorspronkelijke raming was voorzien. Naast memorering van de relatief zeer hoge hulpbedragen die Suriname en de Nederlandse Antillen in die jaren ontvingen, wees dit memo ook op de toenemende binnenlandse en buitenlandse kritiek op deze speciale behandeling, en de ‘weerstand’ die daarover ook opklonk in de Staten Generaal (Dierikx et al., red, 2005a, p. 562-562).

De Koninkrijksrelaties inbegrepen lijkt het totaal van de bilaterale hulpverlening, die aan het eind van Udinks bewind was gestegen tot niet minder dan 72 procent (waarvan 50 procentpunten alleen de hulp aan de overige ontwikkelingslanden betroffen), in Boertiens periode verder te zijn uitgebreid, met vooral een stijging van het aandeel dat naar de overige landen ging.¹⁵⁵

Het op een na belangrijkste kwaliteitsaspect van de ontwikkelingshulp¹⁵⁶ betrof het *bindings- en bestedingsbeleid* onder Boertien – wat bij eerdere ministers een *belemmering* was van een goede armoede-aanpak in de ontwikkelingssamenwerking. Er waren op dit terrein geen of nauwelijks nieuwe beleidsontwikkelingen te bespeuren in deze periode. De internationale besprekingen om te komen tot *ontbinding*, waarvoor in september 1970 nog een ‘eerste doorbraak’ had plaatsgevonden, waren zo goed als volledig in het moeras beland. De nieuwe opstelling van de regering-Nixon, die deze doorbraak in eerste instantie had mogelijk gemaakt, werd in augustus 1971 al weer om zeep gebracht door het goud/dollar-besluit van de VS en de onzekerheden die de daarop gevolgde monetaire crisis veroorzaakte voor de handel. Het DAC-jaarrapport van vier maanden later wees erop dat de VS nog wel bereid waren de binding *partieel* te verminderen ten gunste van aankopen in *andere* ontwikkelingslanden (DAC 1971, p.12). Nederland ging daar in bepaalde gevallen ook mee door in 1972 en ’73. Maar de pogingen om een *algemene* ontbinding met elkaar af te spreken werden voorlopig opgeschort. Hoe lang dit zou duren was niet meteen duidelijk, maar Boertiens laatste MvT had er in elk geval nog niets over mede te delen. Het lijkt er dan ook op dat op dit punt het beleid van het kabinet-Biesheuvel zelfs nog wat afwachtender was dan dat van De Jong.¹⁵⁷

Niet veel anders was het op het aanpalende terrein van het *bestedingsoverleg*. De eerste verantwoordelijkheid voor de besteding van de financiële hulp lag, ondanks de in het vorige hoofdstuk besproken beweringen van Udink, nog tot in 1972 bij EZ, zo bevestigde de latere evaluatienota van DGIS Meijer van 5 december 1972. En EZ beschouwde die besteding en de daarvoor in aanmerking komende Nederlandse leveranciers volgens deze insider ‘mede’ als een instrument ter bevordering van de Nederlandse exporten; het opbouwen van een dialoog met het ontvangende land over de optimale bijdrage aan het ontwikkelingsplan was daardoor ‘in de praktijk vaak moeilijk’, aldus Meijer (Dierikx et al., red., 2005a, p. 747).

Wat deze echter niet noemde was, zoals eerder opgemerkt, dat in 1972 de traditionele scheiding tussen financiële en technische hulp in principe werd opgeheven – mede opdat daardoor het bestedingsoverleg op meer samenhangende wijze gevoerd zou kunnen worden (MinBuza 1972,

¹⁵⁵) Nauwkeurigere percentages kan ik helaas niet geven, omdat diverse van de tien (nieuwe, door Boertien ingevoerde) begrotingscategorieën niet duidelijk zijn over de verdeling tussen bilaterale en multilaterale hulp. Bovendien is er nog een aantal binnenlandse uitgaven, zoals apparaatskosten en voorlichting, die slechts arbitrair zijn toe te delen aan de verschillende hulpkanalen. Mijn schatting is dus nattevingerwerk gebaseerd op de samenvattings-tabel in MinBuZa 1972, nr. 3, p. 16.

¹⁵⁶) Het grootste belang toekennend aan de armoede-oriëntatie van de hulp.

¹⁵⁷) En het is de vraag of de gewijzigde omstandigheden na de politieke crisis in het kabinet-Biesheuvel daarvoor als enige verantwoordelijk waren te houden. Boertiens reactie namens het kabinet, op 10 september 1971, in antwoord op de regeling die de DAC in voorbereiding had, toonde althans geen enkel initiatief zijnerzijds; hij benadrukte vooral voorwaarden die Nederland vervuld wilde zien bij een algemene ontbindingsovereenkomst (aldus de samenvatting van de ING-redactie van Boertiens telex van die datum, die als noot 4 is toegevoegd aan diens brief aan Biesheuvel, d.d. 1 september 1971, met een overzicht van de voorstellen van de DAC en enkele standpunten van andere DAC-landen; in Dierikx et al., red., 2005a, p. 572-574).

En dat werd onder Boertiens opvolger niet veel beter. Althans de Nederlandse rapportage ten behoeve het DAC-examen in augustus 1973 meldde wel, dat in ’72 was deelgenomen aan een hervatting van de ontbindingsdiscussie, maar ook de in die rapportage aangeduide Nederlandse bereidheid tot deelname aan overeenkomsten met beperktere werking werd overheerst door eisen aan andere donorlanden, terwijl de genomen maatregelen om tot gedeeltelijke ontbinding en financiering van lokale kosten over te gaan uiterst bescheiden bleven (MinBuza 1973a, p. 22-27). Daarop zal ik terugkomen in het volgende hoofdstuk.

nr.2, p. 29). Hoever dit ging was echter niet duidelijk: het zou er ook toe hebben kunnen leiden dat hierdoor de besteding van de technische hulp, die voorheen exclusief bij BuZa berustte, nu eveneens binnen de invloedssfeer van EZ kon komen.

Wat is er later bekend geworden aan empirische gegevens over de Nederlandse hulpbinding in deze periode? De DAC begon in 1974 met haar eerste cijfers hierover, die alleen 1972 en '73 betroffen, dus helaas na Boertiens eerste (half)jaar als OS-minister. De DAC beperkte zich toen en ook later altijd tot de *'formele'* binding: alleen voor zover vastgelegd in officiële hulpafspraken tussen gevende en ontvangende regeringen.¹⁵⁸ Die bedroegen in de genoemde jaren (in procenten van de Nederlandse bruto-ODA-uitgaven aan alle ontwikkelingslanden) achtereenvolgens: 47 en 67 procent. Deze stijging in één jaar tijd is opmerkelijk hoog (+ 43 %).¹⁵⁹ Het grootste deel van deze stijging zat bij de volledig gebonden hulp. Maar, omdat Boertien zijn taken in mei 1973 in handen van Pronk legde, kan de oorzaak van deze stijging (gedeeltelijk) ook in de laatste zeven maanden van dat jaar hebben gezeten.

De formele binding zegt echter weinig over de werkelijke, of *'feitelijke'* binding – ik heb daarover al een en ander gezegd in het vorige hoofdstuk. Het verschil tussen formeel en feitelijk is per definitie gelijk aan wat de *'informele'* binding wordt genoemd. Die laatste vormt een veelsoortige en zeer heterogene categorie van *gedwongen* bestedingen door de ontvangende regering, die soms niet eens gebaseerd zijn op vastgelegde afspraken, maar op min of meer vaste gebruiken of anderszins gangbare wijzen van werken, die onder andere tijdens het bestedingsoverleg, of in de daaraan voorafgegane of daaruit volgende procedures, tot gelding komen en/of door buiten dit overleg opererende partijen worden opgelegd.¹⁶⁰

De enige mij bekende bron met gegevens over de feitelijke binding van de Nederlandse hulp in de Boertien-jaren is het reeds in de vorige hoofdstukken gebruikte onderzoek van de Groningse groep van De Haan et al. 1984, dat in samenwerking met DGIS tot stand kwam. Dit noemt voor de drie jaren 1971-'73 de volgende jaarpercentages als feitelijke binding van de bilaterale hulp: 62, 67 en 66 procent.¹⁶¹ Vergelijking met het DAC-cijfer over de formele binding van de totale

¹⁵⁸) De DAC volstond niet met één cijfer per land en per jaar, maar gaf vier (deel)cijfers per land: totaal gebonden (wat in latere publicaties beperkt bleek te worden tot de financiële hulp, wat misschien ook voor deze publicatie al gold, al is dit niet zeker); idem van de technische bijstand; het deel dat 'partieel' gebonden was (dus ook besteedbaar was in andere ontwikkelingslanden); en het volledig ongebonden deel (DAC 1974, p. 248-249). Ik heb voor de hierna geciteerde cijfers de percentages in de eerste drie kolommen bij elkaar opgeteld (en afgerond). Enkele van de deeltcijfers bespreek ik nog verderop.

¹⁵⁹) Een mutatie van vergelijkbare omvang trof ik althans niet aan bij de cijfers in het vorige hoofdstuk, en ook niet niet bij de cijfers die mij uit Haan et al. (1984) of van de DAC bekend zijn tot 1982 (in 1979 was er alleen een iets grotere mutatie in tegenovergestelde richting, namelijk een *daling* van de formele binding van ons land).

¹⁶⁰) In principe is hier sprake van dwang als de ontvangende partij niet vrij is van zulke werkwijzen af te wijken, of ze geheel naast zich neer te leggen, of zich dit afwijken c.q. weigeren niet zonder schade kan veroorloven. Echter, de grens tussen dwang en echt vrijwillig gedrag van het importerende land vervaagt als dit gedrag bepaald wordt door welbegrepen eigenbelang, of uit anderszins als 'verstandig' aan te merken motieven voortkomt, bij voorbeeld: dat het voorkeur heeft voor vanouds bekende of anderszins vertrouwde leveranciers uit het donorland, of voorrang geeft aan bij gevestigde smaken of ervaringen passende producten en diensten. De vrijwilligheid van zulke gedragingen is uiteraard niet altijd te 'bewijzen' met verklaringen van de bij het bestedingsoverleg betrokken functionarissen of de gebruikers van de geïmporteerde goederen en diensten; maar soms zijn er geen meer betrouwbare bewijzen. Dus: afhankelijk van waar men de grens trekt tussen echt en quasi-vrijwillig gedrag zal het totaal van de bestedingen uit hulp gelden in het donorland niet noodzakelijk gelijk zijn aan het totaal van de (per definitie: gedwongen) feitelijke binding van die hulp.

¹⁶¹) Deze cijfers zijn ontleend aan de drie kolomtotalen van de betreffende jaren in tabel 7.3 van Haan et al. 1984 (p. 148), en betreffen het aandeel van wat de auteurs de 'feitelijke binding' noemen van de Nederlandse bilaterale hulp aan de 34 in deze kolommen voorkomende ontwikkelingslanden (inclusief Suriname en de Nederlandse Antillen). Ik neem overigens aan dat deze bilaterale hulpstroom eveneens als bruto is gedefinieerd, hoewel dit nergens vermeld wordt.

bruto-ODA in 1972 (47 procent) leert dat er in dit jaar dus een verschil van 20 procentpunten was. Met andere woorden: de *informele* binding van Nederlands bilaterale hulp bedroeg toen *minimaal* 20 procent van de totale bilaterale hulp aan dezelfde groep van 34 onderzochte landen.¹⁶²

Hoewel dit percentage van 20 informeel niet gering is, levert het door dit kleinere aantal landen en alleen de bilaterale hulp waarschijnlijk wel enige *onderschatting* op van de werkelijke omvang van de de feitelijke binding, en daarmee dus eveneens een te lage schatting van de informele binding. Want, anders gezegd: als De Haan c.s. zowel de totale ODA als alle ontvangende landen hadden onderzocht, net als de DAC, dan zou de feitelijke binding waarschijnlijk hoger zijn geweest, zodat die de formele binding dan nog sterker zou hebben overtroffen dan de percentagevergelijking nu suggereert.¹⁶³

Dit voorbehoud is met name van belang bij dezelfde vergelijking van de cijfers voor 1973. Toen bleek namelijk, zoals we al zagen, dat de formele binding volgens de DAC sterk gestegen was; zo sterk zelfs (van 47 naar 67 procent, zoals reeds genoemd) dat zij het feitelijk bindingspercentage van De Haan c.s (66 procent) iets overtrof. Dit op zichzelf vreemde, want negatieve, saldo is bij nader inzien dus niet zozeer een negatieve informele binding (een begrip zonder reële betekenis), als wel een bevestiging van de waarschijnlijke onderschatting in de uitkomsten van Haan c.s.

Wat, tot slot, de vergelijking met andere donorlanden betreft: de in het vorige hoofdstuk aangehaalde cijfers van Haan c.s. over de feitelijke binding van de vijf overige EEG-landen, die 7 à 8 procentpunten hoger zaten dan Nederland, betroffen ook al de hier besproken jaren van Boertien. Voor 1972 en '73 kunnen we nu de vergelijking echter uitbreiden naar de gehele DAC groep, maar dan uitsluitend ten aanzien van de formele binding (nog steeds op basis van DAC 1974, p. 248-249). Die was in 1972 65 procent van de totale ODA, wat dus een stuk hoger was dan het bovengenoemde percentage van Nederland (47 procent) in dat jaar.¹⁶⁴ Maar in 1973 werd dit heel anders: hoewel zowel de DAC-groep als Nederland omhoog gingen, steeg ons land toen veel sterker, tot zelfs het al genoemde hogere niveau (67 procent) dan de DAC-groep (65 procent). Of dit echter meer dan incidentele, en daardoor wellicht voornamelijk toevallige, verschillen waren is pas in de volgende periode na te gaan.

Samenwerking overheid en particulieren

Ook bij de volgende onderwerpen komen enkele kwaliteitsaspecten van de Nederlandse publieke ontwikkelingshulp aan de orde, maar in deze sectie worden alleen de verschillende vormen van samenwerking tussen de overheid en particulieren belicht.

Aansluitend bij het laatste onderwerp in de voorgaande sectie: een ander instrument voor de bevoordeling van Nederlands bedrijfsleven bij, of zelfs door middel van, ontwikkelingshulp was de FMO. Die sloot haar eerste halfjaar in 1970 af met verlies (IS, oktober 1971, p. 219). Maar zij was toen nog maar net aan haar opbouwfase begonnen, en die was ook bij Udinks vertrek als OS-

¹⁶²) Het woord 'minimaal' hoort er nadrukkelijk bij omdat het op de Groningse rapportage gebaseerde percentage van deze feitelijke binding niet alleen een veel geringer aantal ontvangende ontwikkelingslanden omvat dan bij de DAC, maar ook de multilaterale hulp aan deze landen buiten beschouwing laat. De DAC berekende haar formele bindingspercentages niet alleen over de totale ODA (dus bi- plus multilaterale hulp) van alle DAC-lidstaten, maar ook voor al hun ODA-ontvangende landen. Dat overigens De Haan c.s. wel de non-ODA-uitgaven van Nederland in deze jaren hebben inbegrepen, en de DAC niet, impliceert waarschijnlijk een slechts gering effect in tegengestelde richting.

¹⁶³) Al zou de feitelijke binding dan waarschijnlijk niet evenredig met het aantal ontvangende landen stijgen, omdat De Haan c.s. in hun steekproef van 34 landen vooral de grootste hulpontvangers hadden opgenomen.

¹⁶⁴) In dit jaar was ook de volledig ongebonden ODA van Nederland veel hoger dan die van de DAC als geheel (53 tegenover 35 procent – volgens DAC 1974, p. 249).

minister nog niet afgesloten (Biesheuvel was tot op dat moment de eerste voorzitter geweest van de Raad van Commissarissen van de FMO). Wanneer de FMO volledig operationeel werd heb ik nergens aangetroffen, ook niet in het aan haar 25^e verjaardag gewijde jubileumboek (Dalmeijer 1995).

Wat Boertien betreft, heb ik reeds in paragraaf 5.2 geconstateerd, dat die zelfs in zijn tweede begroting (voor 1973) nog geen nieuwe financiering hoefde te plannen voor FMO's hoofdtaak: het bevorderen van Nederlandse bedrijfsinvesteringen in ontwikkelingslanden (MinBuza 1972, nr. 3, p. 13) – omdat Udink haar bedje zo prematuur en ondoelmatig gespreid had. En er waren in deze MvT ook geen beleidsinhoudelijke opmerkingen te vinden over het functioneren van de FMO in de eerste helft van 1972 en over de plannen daarna.

Omdat zulke gegevens ook in Boertiens deel van het derde ING-boek ontbreken, heb ik in de stukken gezocht die pas in de volgende periode uitkwamen.¹⁶⁵ Het eerste daarvan, getiteld 'Uitvoering en verantwoording beleid 1972', verscheen in augustus '73. Maar na de zin dat de FMO 'de opwaartse trend' in haar activiteiten 'in 1972 voortzette', werd alleen vermeld dat 'financieringsaanvragen voor 12 procent werden goedgekeurd' – waarmee waarschijnlijk wel iets anders werd bedoeld dan er stond! In elk geval kwam daarmee het totaal van de projecten waar de FMO bij betrokken was, op 15 (met een totale investeringswaarde van ongeveer 74 miljoen dollar, en een FMO-aandeel van 15 procent – idem 1973a, p. 42). De tweede 'verantwoording' over 1973 voegde daaraan slechts toe, dat er in dit jaar 11 financieringsaanvragen werden toegewezen, zodat het totale aantal projecten op 25 kwam (idem 1974a, p. 55) – kennelijk was er dus één weer afgevallen.¹⁶⁶

Kortom, men krijgt niet de indruk dat FMO's corebusiness een vliegende start kende in deze jaren – maar bewijs hiervoor heb ik niet, want met feiten uit de beginfase liep men niet te koop; zoals mevrouw Dalmeijer blijkbaar ook niet de vrije hand kreeg om over de twee nogal snelle directeurswisselingen in 1972 en '75 meer te zeggen dan... niets! (Dalmeijer 1995, p. 312).

Voorts waren er van het door Udink, op verzoek van de Tweede Kamer, geïnitieerde onderzoek naar de effecten en betekenis van buitenlandse particuliere investeringen in ontwikkelingslanden, kort voor de afsluiting van Boertiens laatste MvT al enkele gegevens beschikbaar gekomen. De gemengde conclusies: negatief voor de betalingsbalansen van de gastheerlanden, maar positief voor hun inkomensgroei op lange termijn, werden kort aangehaald. Maar van gevolgtrekkingen voor het Nederlandse beleid werd nog niets vernomen (idem 1972, nr. 2, p.26).

Over de andere, in het vorige hoofdstuk genoemde, speciale faciliteiten ten behoeve van Nederlandse bedrijfsactiviteiten in ontwikkelingslanden – zoals de herverzekering van investeringsrisico's in die landen (waarvoor in 1969 een wet, de WHI, was aangenomen) –, of over internationale initiatieven om te komen tot een Multilateraal Investeringsgarantiestelsel waren in deze periode blijkbaar geen nieuwe ontwikkelingen te rapporteren. En of en hoe het verder zou gaan met de in 1970 gestrande poging om een Nederlandse Retorsiewet Zeescheepvaart, met sancties tegen ladingreservering door ontwikkelingslanden, te doen aannemen in de Tweede Kamer, werd voor het eind van de huidige regeringsperiode evenmin al iets gerapporteerd.

Wel werd van een ander initiatief van Udink, het Centrum ter Bevordering van Import uit ontwikkelingslanden, het CBI, dat Boertien tevergeefs had proberen te internationaliseren tijdens en na Unctad-3, gemeld dat het in de begroting voor 1973 een eigen voorziening kreeg en dat het zijn activiteiten in dit jaar 'sterk zal uitbreiden' (idem 1972, nr. 3, p. 14).

¹⁶⁵) Het derde ING-boek had nog wel een zijdelingse opmerking over de FMO bij een ander onderwerp: herbezinning op de aard en werkwijze van de NIO. Daarvoor opperde de beleidsafdeling van DGIS (SA) in juni 1972 ideeën waarbij dan ook de FMO zou moeten worden betrokken (Dierikx et al., red, 2005a, p. 689-691). Vooralsnog bleef dit echter zonder gevolgen.

¹⁶⁶) In beide publicaties werd ook gerapporteerd over de andere activiteiten van de FMO in deze jaren, zoals haar deelnemingen in ontwikkelingsbanken in de Derde Wereld, maar die laat ik hier buiten beschouwing.

Ten aanzien van de niet-commerciële particuliere activiteiten in en ten behoeven van ontwikkelingslanden en hun samenwerking met de overheid in het kader van het *Medefinancieringsprogramma* (MFP) kwam in het najaar van 1972 een belangrijke discussie tot een afronding. De drie daarbij betrokken bemiddelingsorganisaties (de MFO's) – die in 1969, onder toezicht van Udink, een *Gemeenschappelijk Overleg Medefinanciering* (GOM) hadden opgericht, waarin tevens drie vertegenwoordigers van de minister participeerden, en waaraan een onafhankelijke voorzitter (professor Bos van de EUR) en een ambtelijk secretaris waren toegevoegd – wilden in deze samenwerking met de overheid meer ruimte te creëren voor hun eigen opvattingen over de aard van hun werk in ontwikkelingslanden. En die zienswijze ging – het zal niet verbazen – uiteraard gepaard met verzoeken om een groter deel van hun kosten onder het MFP vergoed te krijgen, en om meer geëigende procedures voor de indiening en beoordeling van projectvoorstellen te ontwikkelen waarin de gedeelde opvattingen en hun eigen verantwoordelijkheden in harmonie met die van de overheid beter tot hun recht konden komen.

Deze doelen werden in de periode van Udink nog maar gedeeltelijk gerealiseerd, zo heb ik in het vorige hoofdstuk laten zien. Maar de MFO's stonden niet alleen in hun streven, zoals ik in de vervolgtekst van dat hoofdstuk heb aangetoond: ze mobiliseerden een gewichtige en effectieve lobby. En die ging vanzelfsprekend door na het aftreden van Udink – die overigens best ver wilde gaan. En dat leidde onder diens opvolger, Boertien, tot succes. Deze minister was niet alleen ontvankelijker voor veranderingen op dit terrein, maar wist ook het laatste verzet onder zijn ambtenaren tegen verder gaande inwilliging te apaiseren. Extra druk vanuit het parlement, dat alle christelijke en ex-confessionele gezindten wist te binden, zorgde voor de definitieve doorbraak: in november 1972 verkregen de MFO's Boertiens fiat. Weliswaar werd daarbij de voorheen vereiste 'instemmingsverklaring' van de regering van het land waarin zij actief zijn, slechts procedureel wat versoepeld. Maar de nieuwe afspraken openden wel de weg naar een zelfstandiger rol voor deze MFO's en hun partnerorganisaties in ontwikkelingslanden.¹⁶⁷

Over de meeste andere vormen van samenwerking tussen de overheid en particuliere organisaties, zoals de uitzending van vrijwilligers en de nieuwe universitaire ontwikkelingssamenwerking, vallen in de periode Boertien geen bijzonderheden te signaleren. Die waren er echter wel bij de door Udink in december 1970 geïnstalleerde '*Nationale Commissie Ontwikkelingsstrategie 1970-80*' (hierna de NCO). De institutionele meningsverschillen die in de eerste helft van 1971 aandacht vroegen verrieden al wat deze minister verkeerd, of in elk geval te optimistisch, had ingeschat (zie daarover hoofdstuk 4). Boertien leek door zijn open, meer tot verzoening geneigde, persoonlijkheid geschikter om tussen de diepere oorzaken van de vele (soms potentiële) conflicten de weg naar een *modus vivendi* te vinden. Uiteindelijk liep ook hij er echter in vast: het belangrijkste struikelblok waarvoor hij geplaatst zou worden, werd in zijn eerste MvT al enigszins zichtbaar.

In die MvT schetste hij, aansluitend bij Biesheuvels regeringsverklaring, de twee wegen die open stonden voor het verwerven van de noodzakelijke steun onder de bevolking voor het rege-

¹⁶⁷) Zo kan worden geconcludeerd uit de brief van de voorzitter van het overlegorgaan, professor H.C. Bos, aan de minister, d.d. 8 november 1972, met een uitgebreide bijlage van het onderlinge beraad van de MFO's, dat in Vierhouten plaatsvond (Dierikx et al., red. (2005a), p. 722-731). In noot 9, p. 724, noteert de ING-redactie dat Boertien de regeling op 22 november goedkeurde. Uit diverse documenten in dit boek komt naar voren, dat in de strijd tussen 'inschakeling in het Nederlandse overheidsbeleid' en 'een eigen rol en verantwoordelijkheid' voor de MFO's, de laatste richting zich uiteindelijk kon doorzetten (zie over het verloop van die strijd onder andere de documenten 246, 277, 278 en 278A, 280, en 283 in dit boek, en de beslechting ervan in de bovengenoemde brief met bijlage, alles verlopend tussen 5 november 1971 en 8 november 1972). Mede door de ruimere bestedingsmogelijkheden in het veld hadden de MFO's toen echter nog niet veel aandacht gehad voor eveneens wenselijke bezinning op hun traditionele aanpak (aldus Bos & Prince, 1999, p. 176).

ringsbeleid ten aanzien van de ontwikkelingsproblematiek: ‘ten eerste een actieve voorlichting en bewustmaking van het vraagstuk, en ten tweede het in directe zin betrekken van zoveel mogelijk burgers bij het beleid’ (MinBuza 1971, p. 51). Die actieve voorlichting zou BuZa zelf doen (inclusief ‘dienstverlening aan de media pers, radio en televisie’, zoals we al zagen bij de verslaggeving van Unctad-3). Maar voor de ‘*meer fundamentele bewustmaking* van het ontwikkelingsvraagstuk’ was er de NCO; die had ‘tot doel om door middel van uiteenlopende soorten van activiteiten bij verschillende groepen van de Nederlandse bevolking het belang en het gewicht van het ontwikkelingsprobleem tot levende werkelijkheid te maken’ (idem p. 52, cursivering toegevoegd).

Deze laatste woorden, geheel in Udinkiaanse stijl, verborgen een dilemma bij de verenigbaarheid van de twee wegen: hoe bereik je echt fundamentele bewustmaking bij de bevolking van de ontwikkelingsproblematiek als het beleid waarbij de burger ‘in directe zin’ betrokken diende te worden, moest worden gezien als een vaststaand gegeven dat geen deel uitmaakte van deze problematiek? Anders gezegd: zou een kritische reflectie op de rol van de rijke landen en op het Nederlandse overheidsbeleid van ontwikkelingssamenwerking voldoende plaats kunnen krijgen in het werk van de NCO?

Boertien leek de dilemma’s op dit punt in beginsel te onderkennen tijdens zijn eerste bespreking met de NCO in november 1971. Hij had daar, in antwoord op vragen van verschillende zijden, gezegd dat ‘binnen het haar gegeven mandaat’ de Commissie zelfstandig was in haar optreden en ‘niet door de regering mag worden genuilekord’ (Dierikx et al., red., 2005a, p. 603). De cruciale woorden waren hier echter ‘binnen het mandaat’, want terwijl Boertien nog additioneel had opgemerkt, dat dit de mogelijkheid insloot ‘van een kritische benadering van het beleid van de Nederlandse regering’, viel zijns inziens ‘kritiek op buitenlandse regeringen als zodanig niet onder dit mandaat’ (idem).

En dat was het probleem dat Boertien met deze erfenis van zijn voorganger op het bord had gekregen: als Nederland vriendschappelijke relaties onderhoudt met regeringen die ontwikkeling tegenwerken, is de discussie over dat onderdeel van het Nederlandse beleid dan wel of niet in strijd met het NCO-mandaat? Bij die eerste bespreking had Boertien daarover nog geen definitieve opinies (idem). Maar twee maanden later was de vrije gedachtewisseling voorbij en werd hij geconfronteerd met een (meerderheids)voorstel van de NCO om het Angola-Comité te subsidiëren bij de voorgenomen boycot van koffie uit Angola – NAVO-bondgenoot Portugal was daar toen nog in een koloniale oorlog verwickeld!

Ophef in de pers (vooral in de Telegraaf) en alarm vanuit het kabinet van de minister-president, maar Boertien had het unanieme afwijzingsstandpunt van de ministerraad van 4 februari 1972 niet nodig voor zijn besluit aan het voorstel zijn goedkeuring te onthouden. De motivering van deze afkeuring was belangrijk, zo was ook in de ministerraad opgemerkt, maar Boertien had alleen het mandaatsargument ingeroepen samen met de stelling, dat de boycot ‘slechts een verwijderd verband met de wezenlijke onderdelen van de Ontwikkelingsstrategie’ had¹⁶⁸ – een nogal subjectieve en rekbare formulering, en duidelijk evenzeer een politiek oordeel waarover men verschillend zou kunnen denken.¹⁶⁹

¹⁶⁸) Aldus Boertiens brief van 8 februari 1972 aan NCO-voorzitter prins Claus, als samengevat door Bieckmann (2004, p. 118).

¹⁶⁹) Voor Boertien, als jurist, was het ‘strijdig’ verklaren van de boycot met de Ontwikkelingsstrategie eenvoudig onmogelijk geweest, omdat punt 5 van de preambule van deze laatste expliciet ook ‘de uitbanning van kolonialisme’ aanduidt als een te vervullen voorwaarde (Deelgenoten..., IV, 1972, p. 4). Andere ministers hadden geen omwegen nodig om in de ministerraad aan te geven wat hen meer dwarszat, zoals Udink die foeterde over ‘acties die in feite regelrecht tegen het Nederlandse bedrijfsleven zijn gericht’, en Drees die ‘openlijke acties tegen bevriende mogendheden’ zag (Dierikx et al., red., 2005a, p. 615-616).

Het alarmmemo van de raadsadviseur in Biesheuvels kabinet op AZ, die de kwestie op 3 februari 1972 aankaartte bij de minister-president, zocht zijn heil daarentegen vooral in het zwartmaken van elementen in de

De Nederlandse bevolking dacht daar echter veel positiever over: de boycot had zelfs een ‘enorm succes’; ‘precies een maand na het begin van de kopersstaking,’ in maart 1972, gingen de belangrijkste koffiebranders en -importeurs overstag (Schaepman 1991, p.17-18).

De constructie waarin de NCO zelfstandig mocht opereren, maar wél ministeriële goedkeuring nodig had voor praktisch al zijn handelen, was één van de weeffouten waarmee Udink dit unieke orgaan had opgezaaid. En het voorzitterschap van prins Claus, die door hem niet zonder bijbedoelingen was uitgenodigd voor deze taak,¹⁷⁰ maakte alles nog wat gecompliceerder en politiek gevoeliger. En dat maakte dat ook Boertien, ondanks zijn wat liberalere opvattingen – maar wel in strijd met zijn eigen memo aan Biesheuvel! – diverse malen direct intervenieerde in de plannen van de NCO telkens wanneer hem dat politiek opportuun leek.

Ook andere ministers bemoeiden zich ermee, of werkten NCO-initiatieven fanatiek tegen – ook als die rechtstreeks voortkwamen uit door Boertien aangekaarte beleidsonderwerpen. Een voorbeeld is de herstructurering van de internationale arbeidsverdeling. Boertiens eerste MvT leek over dat vraagstuk niet alleen veelbelovende opvattingen maar ook beleidsintenties te hebben.¹⁷¹ Hoewel ook het eerder aangehaalde Nederlandse commentaar op het Memorandum van de Europese Commissie van een jaar later nog enkele passages wijdde aan deze problematiek, was er in de MvT voor 1973 echter plotseling niets meer terug te vinden over deze beleidsvoornemens. Was dit omdat de NAR in december 1971 was gekomen met een vervolgadvisie op zijn reeds in hoofdstuk 4 genoemde eerste advies (NAR resp. 1971c en 1971a) en nu had geconcludeerd, dat tegen het in 1970 door Udink geopperde fonds voor de financiering van aanpassingskosten van Nederlandse bedrijven en sectoren toch wel enkele bedenkingen waren aan te voeren? En was daarmee, zonder op de door NAR aanbevolen alternatieven in te gaan, voor de overheid de verdere

NCO. Hij schilderde die onder andere als ‘een onschuldige commissie’ die na het vertrek van Udink ‘geheel in politiek vaarwater is gekomen’ en die in meerderheid ‘geen weerstand durft te bieden’ aan de voorstanders van harde acties, waardoor prins Claus ‘in een onmogelijke positie geraakt.’ Deze raadsadviseur legde ook een verband met wat hij ‘het geruchtmakende symposium’ over Unctad-3 noemde, dat twee weken eerder had plaatsgevonden, en dat hij, kennelijk onbekend met de ware gang van zaken, wegzette als ‘een doelbewuste poging (Meijer – Van Dam – Pronk) om een beleidsdebat te krijgen tussen actiegroepen en regering’. Eén regel eerder deelde hij echter eerst nog een gerichtere trap uit aan Meijer, die ‘Boertien volledig afschermt en bepaalt wat de minister wel of niet te weten mag komen.’ Nee, dan was de informatievoorziening van de premier toch veel objectiever; zie de omineuze zinnen waarmee de adviseur het memo afsloot: ‘Alle tekenen wijzen erop dat de escalatie zich zal voortzetten. Het uitzien naar een andere voorzitter van het NCO verdient mijns inziens ernstige overweging’ (ibidem, p. 614-615).

¹⁷⁰) Boertien had blijkbaar nogal opgekeken toen hij van Udink bevestiging had gekregen – zoals hij vermeldde in zijn brief van 24 april 1972 aan Biesheuvel ter voorbereiding van een gezamenlijk gesprek met de prins –, ‘dat men Prins Claus juist daarom voorzitter kon maken omdat hij als lid van het Koninklijk Huis gebonden was om niet iets te doen dat tegen de regeringspolitiek inging.’ Persoonlijk vond Boertien dit in de buurt komen van ‘manipulatie’, want ‘men creëert dan naar buiten een onafhankelijke commissie, maar naar binnen mag zij slechts als verlengstuk van de regeringspolitiek functioneren.’ Tegenover Claus, zo vervolgde Boertien in zijn brief aan Biesheuvel, had hij dan ook verklaard het niet met Udink eens te zijn, dat de prins als lid van het Koninklijk Huis in de NCO altijd het regeringsstandpunt moest aanhangen (brief Boertien in Dierikx et al., red., 2005a, p. 658-660, inclusief voetnoot 9 van de ING-redacteurs).

In de rest van deze brief bepleitte Boertien opnieuw wat hij in zijn eerste vergadering met de NCO al had verdedigd: geen rigide opstelling van de regering en niet eisen dat de NCO zich altijd conform het regeringsstandpunt gedraagt. En misleidende informatie over het Unctad-3-symposium zette hij recht. Aan het eind lijkt het er dan ook op, afgaande op een voetnootaantekening die de ING-redactie toevoegde, dat Biesheuvel Boertiens zienswijze in aanzienlijke mate kon delen; er zou onder andere een aanscherping van de subsidiecriteria nodig zijn om een en ander ook naar buiten toe duidelijker te maken (idem, p. 660 en 662, noot 14).

¹⁷¹) In die MvT voor 1972 had hij het onder andere over: een ‘eerste aanzet’ tot een ‘sectorstructuurbeleid’, het ‘voornemen’ om ook met werknemers- en werkgeversorganisaties overleg te openen over ‘een gezamenlijke analyse van het arbeidsverdelingsprobleem’, en de ‘in de komende jaren’ verder te voeren discussies daarover in internationale organisaties (MinBuza 1971, p.50).

beleidsontwikkeling tot stilstand gekomen?¹⁷²

Boertiens redevoering over de internationale handel in oktober 1972 zei weliswaar nog ferm dat ‘de grondslagen’ van de economieën van de ontwikkelde landen ‘en, parallel daaraan, de concepties van hun sociale politiek opnieuw zullen moeten worden geformuleerd en vervolgens tot bewustzijn van hun bevolkingen gebracht’ (Boertien 1972b, p.214). Maar als dat serieus was bedoeld, dan valt niet te begrijpen waarom de concrete mogelijkheid tot bewustmaking van juist deze problematiek, waarvoor de NCO begin 1972 eveneens plannen had gemaakt, zo werd tegen-gewerkt. Hoewel, niet te begrijpen...? Die plannen lagen alleen maar zó ver buiten de greep van de diverse ministeries, dat men zelfs het ter discussie stellen van belangen van de Nederlandse verwerkingsindustrie niet wenste te bevorderen.¹⁷³

Wellicht was Boertien in dit laatste geval niet persoonlijk de eerste dwarsligger, maar ‘de druk van EZ en Landbouw was te groot, en ook in de top van’ BuZa ‘waren er tegenstanders.’ Uiteindelijk werkte hij dan ook volledig mee aan het afschieten van dit NCO-voorstel (Bieckmann 2004, p.110). Kennelijk was tegen die tijd de herziening van de internationale arbeidsverdeling voor dit kabinet op een andere manier serieus geworden dan in het begin.¹⁷⁴

En het probleem dat Boertien en het kabinet hadden met de prins Claus was, dat ook die ‘zijn taak serieus opvatte’, aldus Bieckmann in zijn portret van Claus (2004, p.107). Maar hij probeerde wel in het midden te blijven en wilde zich niet laten gebruiken door radikalinski’s van welke richting dan ook. Het regeringsstandpunt was voor hem, als lid van het koninklijk huis, wel het uitgangspunt. Maar Claus was ook een principieel en consequent denkend mens, die wel de ethische beginselen en hoofdlijnen van het officiële buitenlands en ontwikkelingsbeleid onderschreef, maar niet per se elke pragmatisch-opportunistische invulling daarvan door de politiek. Dat deze voor hem, als NCO-voorzitter, niet het eerste en laatste woord kon spreken, was staatsrechtelijk wellicht betwistbaar. Maar dat hadden degenen die hem als waakhond hadden willen gebruiken, moeten onderkennen als een risico, waarvan zij de consequenties eveneens hadden te accepteren als de prins hun uitgangspunten serieuzer bleek te nemen dan zij zelf deden.

¹⁷²) De NAR had bij zijn bedenkingen tegen Udinks fonds namelijk nadrukkelijk gesteld niet tegen het (ook financieel) steunen van de nagestreefde herstructurering te zijn, en ook tal van andere aanpakmogelijkheden dan het door Udink geopperde ‘readaptatiefonds’ zinvol te vinden (NAR 1971c, p. 11-12).

¹⁷³) De NCO, daarbij consequent gesteund door haar voorzitter, prins Claus, had nadrukkelijk aansluiting gezocht bij ‘de leefsituatie van de mens aan de hand van één of meer producten als cacao, koffie, suiker en aluminium’ en daarvoor enkele ‘case studies’ willen laten maken, waarbij nadrukkelijk om de medewerking van EZ, L&V en andere departementen was gevraagd. ‘Aluchoc’ was de naam van het project waarbij de aluminiumproductie in Zeeland en de chocoladeproductie in de Zaanstreek aan de orde zouden komen. Beide ministeries wisten echter bij voorbaat ‘dat zuidelijke landen niet in staat waren zelf meer toegevoegde waarde te produceren’ en Langman had daaraan nog toegevoegd dat ‘het parlement de plaats is waar met ministers wordt gediscussieerd’ (aldus Bieckman 2004, p.109-110, citerend uit diverse interne memo’s en brieven in mei, juni en juli 1972). Onthullend was dat Boertien in 1981, toen hij al ruim vijf jaar Commissaris van de Koningin in Zeeland was, nog altijd ‘niet zoveel mogelijkheden’ zag ‘om een dergelijke discussie in Zeeland aan te gaan. Je kan er natuurlijk wel over praten, maar dat is nog wat anders dan het werkelijk ter discussie stellen’ (Harn 1981c, p.9).

¹⁷⁴) Het koffieboycotbesluit en de Aluchoc-controverse waren overigens niet de enige kwesties waarbij de ministeriële goedkeuring onthouden werd aan NCO-voorstellen. Bijvoorbeeld toen de NCO medio 1972, toen de verkiezingen naderden, een nota wilde maken over haar eigen voortbestaan, bedoeld voor het dossier van de komende kabinetsformatie. De minister ‘wenste’ toen, dat die nota pas na de verkiezingen zou worden geproduceerd; hij vreesde dat die door bepaalde politieke partijen ‘als verkiezingsstunt’ zou worden gebruikt (Bieckmann 2004, p. 122). Later in dit jaar keurde hij ook nog een scenario van een vormingstheater af, omdat die tekst hem niet beviel. Dit en de tekst hierboven bieden echter geen compleet overzicht van de vele, deels interne, conflicten met en over de NCO; ook in enkele andere gevallen ging het om meningsverschillen met andere ministers, en soms was ook de mening van Claus zelf in het geding, terwijl menigmaal leden van de Tweede Kamer er actief stelling in namen. Hoofdstuk 4 van Bieckmann (2004), geeft een redelijk gedetailleerd en goed gedocumenteerd overzicht van de spanningen die ontstonden. En dat Boertien ook tien jaar later nog niet van mening was veranderd, is te lezen in het in de vorige noot genoemde interview bij gelegenheid van de eerste tienjaarsviering (!) van de NCO in 1981 (Harn 1981c).

Nadat zij beseften dat Claus geen marionet was, en ook niet zo maar verwijderd kon worden, vielen zij terug op de in het instellingsbesluit voorziene *tijdelijkheid* van de NCO. Reeds op 3 januari 1972, zo meldt Bieckmann (dat wil zeggen nog vóórdat de controversiële aanvraag van het Angola-Comité ontvangen was), schreef Boertien officieel aan de Commissie wat hij ook tijdens zijn eerste ontmoeting al had gezegd, en wat hij tot na zijn ministerschap zou blijven herhalen: dat de NCO aan het einde van haar eerste mandaat, ultimo 1973, zou worden opgeheven! (Bieckmann 2004, p.121, en Harn, 1981c, p.10).

Het argument dat Boertien hiervoor gebruikte, was: na te hebben gefungeerd als ‘katalysator van de meningsvorming’ zou de NCO-taak ‘in het onderwijs resp. in het vormingswerk geïntegreerd moeten zijn’ (aldus de formulering van de minister tijdens de eerdere ontmoeting met de NCO – Dierikx et al., red. 2005a, p. 604). Dit argument was echter evident absurd, en zowel praktisch onmogelijk als afwijkend van de duur van de Strategie; bovendien was een zo korte levensduur onredelijk in het licht van de bewustwordingsproblematiek zelf. De minister en het kabinet hadden ten minste moeten beseffen dat, als deze integratie echt hun wens was, zo’n vervroegd doodvonnis de door hen gevreesde politisering nog sterker zou prikkelen, en dat de beoogde maatschappelijke worteling daarmee eerder zou worden bemoeilijkt dan bevorderd.¹⁷⁵

Dit en de niet aflatende pogingen om het eigen beleid buiten schot te houden, maakten de op papier zo mooie voorlichtings- en bewustwordingsfilosofie van Boertien inconsequent en weinig serieus. Echter, omdat de mandaatstermijn pas aan het eind van 1973 zou aflopen, was de beslissing over voortzetting van de NCO niet aan hem, maar aan zijn opvolger.

Ambtelijke fricties, en een eerste evaluatie

Over de strijd met EZ is in het voorgaande al genoeg gezegd, maar over die met Financiën nog niet. Financiën had natuurlijk structureel gezien al een bijzondere positie tegenover de andere ministeries, en die werd er in economisch moeilijkere tijden uiteraard niet gemoedelijker op. Daarenboven kreeg dit ministerie bij ontwikkelingssamenwerking een aparte positie omdat vanaf het begin alle hulpactiviteiten met financiële aspecten – zowel de puur financiële overdrachten, als de hulpactiviteiten waarbij speciale financiële expertise vereist was (zoals het trekken op de kapitaalmarkt ter financiering van leningen aan ontwikkelingslanden, en de verlening van kredietfaciliteiten bij combinaties van hulp- en commerciële transacties) – en de daarmee verband houdende

¹⁷⁵) Het laatste stuk dat de ING-redactie opneemt in het derde boek betreft de brief van Boertien aan prins Claus, d.d. 3 mei 1973. Die valt op door twee tegengestelde elementen. Eerst maakt de minister een aantal lovende opmerkingen over de taakvervulling van de NCO in de afgelopen twee jaren (mandaat met voortvarendheid ter hand genomen; activering van de publieke opinie ‘met kracht in gang gezet’; de katalyserende functie van de NCO ‘is reeds zichtbaar geworden’). Iets voorbij de helft van de brief slaat de toon van minister echter ineens om: de voor een 3-jarige periode uitgetrokken middelen van de NCO waren ‘nagenoeg geheel gecommiteerd’ zodat er geen nieuwe of reeds ingediende projecten meer konden worden overwogen. Na de mededeling dat er ook geen vergaderingen van het bestuur en andere organen meer konden worden uitgeschreven, of activiteiten aan de staf worden opgedragen, verzocht Boertien de NCO om taken die ‘niet meer uit het huidige budget kunnen worden gefinancierd, voorlopig op te schorten’ (Dierikx et al., red. 2005a, p. 762-763).

Bijna zeven maanden eerder, zo blijkt uit een intern memorandum van DGIS van 10 november 1972, dat eveneens in dit derde ING-boek is afgedrukt, was het beleidsbureau van dit DG echter nog van mening, dat op dat moment ‘een volledige beoordeling van het gevoerde’ NCO-beleid ‘niet mogelijk’ was – ‘veel van de gesubsidieerde projecten’ hadden ‘een looptijd van meerdere jaren; het resultaat hiervan wordt eerst in de loop van 1974/’75 zichtbaar.’ Deze auteur had ook zijn kritiek op de NCO en haar *faits en gestes* (een ‘grabbelton van potentiële belanghebbenden’), en kwam daarna met veranderingsaanbevelingen die nogal haaks stonden op de oorspronkelijke intenties van Udink (idem p. 732-733). De ING redactie voegde in een lange voetnoot nog een samenvatting toe van de controverse die in maart en april 1973 binnen de NCO ontstond (idem p. 733-734, inclusief noot 8). Dat waren echter zaken die op het bordje van de volgende OS-minister terechtkwamen, zodat die beter kunnen worden bewaard voor na de regeringswisseling in mei 1973.

begrotingsbedragen op de begroting van Financiën werden gezet. Historische redenen verklaren waarom de aanvankelijk louter of voornamelijk uit ‘technische hulp’¹⁷⁶ bestaande ontwikkelingsbijstand op de begroting van BuZa werd geplaatst en/of op die van andere ministeries die bij het ontstaan van bepaalde activiteiten een bijzondere rol speelden (zoals voedselhulp en onderwijsbijstand die in hoofdzaak door de betreffende vakministeries werden geïnitieerd en uitgevoerd). Maar op al deze terreinen ging BuZa een steeds grotere rol spelen, enerzijds omdat de speciaal voor de ontwikkelingshulp aangestelde staatssecretaris en vanaf 1965 de minister zonder portefeuille van meet af aan bij BuZa werden ondergebracht, en anderzijds omdat juist op dit ministerie, zeker nadat daar ook een gespecialiseerd DG Internationale Samenwerking ging functioneren, de steeds meer toegespitste expertise kon worden ontwikkeld die BuZa-ambtenaren een voorsprong gaf op de in hetzelfde veld opererende functionarissen van de andere ministeries. Die deskundigheid van BuZa werd bovendien steeds meer leidend voor de andere departementen, omdat vanaf het kabinet-Cals de minister z.p. bijzondere taken kreeg toegewezen ten behoeve van de coördinatie en uitvoering van een krachtig en samenhangend kabinetsbeleid op OS-gebied, waarvoor deze minister in het bijzonder de verantwoordelijkheid tegenover het parlement zou dragen.¹⁷⁷

Terwijl het gewicht van BuZa in het totaal van de besluitvorming hierna steeds verder toenam door de (nominaal) sterke groei van de jaarlijks uitgetrokken begrotingsbedragen voor ontwikkelingssamenwerking, werden de verhoudingen met Financiën, dat eveneens een flink deel van de posten in het jaarlijkse ontwikkelingsoverzicht onder zijn primaire verantwoordelijkheid telde, langzamerhand steeds problematischer. Tijdens de periode-De Jong leverden die posten weliswaar geen grote wrijfpunten op, deels ook omdat Udink kennelijk zijn best deed die te vermijden terwille van de door hem van meer belang geachte goede relatie met collega Witteveen. Wellicht dat zich daardoor ook enige conflictstof had opgehoopt. Maar vanaf het aantreden van Biesheuvels coalitie werden de relaties met Financiën onmiddellijk moeizamer, vooral omdat dit ministerie een leidende rol moest spelen in het veel strengere bezuinigingsbeleid dat deze coalitie moest zien te realiseren in de begroting voor 1972.

De botsingen die dit opleverde in de ministerraad van 30 juli 1971 – toen Boertiens verzet werd geruggesteund door zijn voorganger, maar zonder dat hiermee een verdere uitholling van de ontwikkelingsbegroting geheel kon worden voorkomen – zijn reeds besproken in de eerdere secties van deze paragraaf. De verhouding met het onder leiding van Nelissen staande ministerie van Financiën verhardde zich daarna ook op andere terreinen van de ontwikkelingssamenwerking. Het gaf een tweetal ambtenaren van DGIS aanleiding om in een memo van 23 augustus 1971 aan hun chef, Meijer, een aantal voorbeelden op te sommen die ‘hetzij een ondergraving betekenen van de politieke akkoorden over de ontwikkelingssamenwerking, hetzij een rationele en evenwichtige beleidsontwikkeling onmogelijk maken.’ Door ‘het krampachtig zoeken naar (schijn)oplossingen in de hoek van het hulpbudget’ dreigde Financiën ‘enige kinderen met het badwater weg te gooien’, zo vreesden de schrijvers van dit memo (Dierikx et al., red., 2005a, p. 558). Hun opsomming van acht punten eindigde met de suggestie ‘de benadering van Financiën van het samenwerkingsbeleid (...) ten principale aan de orde’ te stellen ‘in een bespreking tussen de ministers, even-

¹⁷⁶) Breed gedefinieerd als allerlei vormen van kennisoverdracht.

¹⁷⁷) Het aanvankelijke formatie-akkoord van de drie fractievoorzitters: Schmelzer, Vondeling en Smallenbroek (respectievelijk voor KVP, PvdA en ARP) van 1965 werd weliswaar flink aangetast in de daarna volgende constituerende vergadering van het kabinet-Cals in wording, en in de latere ministerraadsvergaderingen van dit kabinet. Maar het eindakkoord dat er tot stand kwam voor of tijdens de MR-vergadering van 4 februari 1966 (zie hoofdstuk 3) hield er waarschijnlijk nog wel wat van overeind. Udink wist er in elk geval gedurende het grootste deel van de volgende OS-periode wel mee te leven. Wel bracht hij tegen het eind wel precies onder woorden op welke beleidsgebieden de OS-minister eerste beleidsverantwoordelijkheid zou moeten krijgen. De bespreking daarvan werd via de Commissie-Van Veen echter doorgeschoven naar de formatie van het volgende kabinet, waarin het vraagstuk opnieuw te weinig prioriteit kreeg van de onderhandelaars (zie eerder in dit hoofdstuk, p. 364, noot 8).

tueel in aanwezigheid van de Minister-President' (idem p. 558-560).

Of het daarvan nog gekomen is meldt het ING-boek niet. Wel dat de meningsverschillen tussen beide ministeries daarna niet verminderden in aantal, noch in de scherpte van de toon waarmee zij werden uitgevochten. Een voorbeeld daarvan was onder andere de poging van Boertien, d.d. 22 februari 1972, om in een brief aan de staatssecretaris van Financiën, Van der Stee, deze tot enige compromissen te bewegen inzake de toekomstige consortiumhulp. Alle argumenten die hij daarvoor had aangevoerd werden echter bruusk terzijde geschoven in het antwoord dat Nelissen hem gaf, namens Van der Stee: men bleef het oneens (de brief van Boertien staat in Dierikx et al., red., 2005a, p. 627-629, met het antwoord van Nelissen dat in de redactionele voetnoot 4 op p. 629 vermeld wordt).

Dit is slechts een fractie van de vele aanvaringen die zich tijdens de twee perioden van het kabinet-Biesheuvel voordeden tussen Financiën en BuZa-OS.¹⁷⁸ Daarnaast was er ook de bijzondere samenwerking die tijdens Unctad-3 tot stand kwam tussen EZ-minister Langman en de BuZa-ambtenaar Van der Tak, die leidde tot een uitwerking van het 'link'-standpunt dat deze namens Nederland in Santiago mocht uitdragen, waarbij Financiën volledig buiten spel was komen te staan (zoals geanalyseerd in paragraaf 5.2). Of dit kwaad bloed zette bij Financiën heb ik niet kunnen constateren, wel dat Nelissen, althans tegenover Van der Tak, zijn instemming met dit standpunt heeft laten blijken – maar dit zei misschien weinig over de reacties die dit standpunt opriep bij de rest van Financiën.

Hoe dit ook zij, de relatie tussen BuZa en Financiën over met name de begrotingszaken van ontwikkelingssamenwerking ontwikkelde zich in de periode-Boertien van kwaad tot erger. DGIS Meijer, die zijn langzamerhand traditionele evaluatie van het ministerschap z.p. een kleine week na de vervroegde verkiezingen van november 1972 op papier zette, in een nota aan de SG van BuZa op 5 december 1972 (eveneens in Dierikx et al., red., 2005a, p. 742-748), wijdde er terecht extra aandacht aan. Wat betreft de Wereldbankinstellingen en de Regionale Ontwikkelingsbanken merkte Meijer op dat deze zich steeds meer hadden ontwikkeld tot belangrijke instrumenten van ontwikkelingshulp. Toch was in de beleidsafspraken met Financiën, dat nog steeds exclusief verantwoordelijk was voor deze hulpposten, slechts weinig veranderd in de loop van de jaren. Omdat Witteveen en Udink globaal dezelfde opvattingen koesterden, had dit tot voor kort geen problemen gegeven. Maar die vanzelfsprekendheid gold inmiddels niet meer, constateerde Meijer. Zo was na de recente benoeming door Financiën van een nieuwe Nederlandse 'executive director' bij de Wereldbank gebleken, dat diens instructies en rapportages zich 'thans geheel aan het gezichtsveld van de [OS-minister] onttrokken.' En 'over de aanwijzing van een 'director' voor de Aziatische Ontwikkelingsbank' was wel overleg gevoerd 'doch werd geen overeenstemming bereikt,' hoewel de ontwikkelingsproblematiek de enige relevantie was van het Nederlandse lidmaatschap van deze bank. Ook had Nelissen de lopende afspraken in de wind geslagen bij zijn weigering de Nederlandse plaatsvervangende gouverneur van deze bank, tevens ambassadeur in Manilla, te laten deelnemen aan de jaarvergadering van deze instelling, alleen omdat die buiten Manilla plaatsvond. Een ander voorbeeld met een hoog treitergehalte was het besluit van deze minister om 'zonder nader overleg' een ambtenaar van zijn eigen ministerie aan te wijzen voor de

¹⁷⁸) Naar aanleiding van de reactie in de vorige alinea rapporteerde Van Dam op 22 maart 1972 aan Meijer, dat het zijn indruk was dat Financiën beoogde 'allerlei remmen in te bouwen in' het financiële hulpbeleid 'waardoor de uitgaven zullen verminderen en (...) er dus minder zal behoeven te worden gefinancierd.' Van Dam drong er dan ook op aan de voorstellen van Nelissen af te wijzen en geen compromissen te formuleren die, 'zij het in verkapt vorm, in wezen politieke besluiten zijn' (memo eveneens opgenomen in Dierikx et al., red, 2005a, p. 652-653). (In werkelijkheid groeiden de uitgaven in 1972 echter nogal onstuimig, zoals we eerder in deze paragraaf hebben gezien (zie onder andere tabel 5.2).) Twee maanden na zijn vorige schrijven aan Van der Stee zette Boertien op 20 april 1972 ook nog een aantal andere principiële wrijfpunten uiteen, die betrekking hadden op het ten onrechte ten laste brengen aan het ontwikkelingsplafond van consolidatiekosten van exportkredieten en rentedervingen op aan ontwikkelingslanden verstrekte leningen (Dierikx et al., red, 2005a, p. 656-658).

onderhandelingen ‘over de volgende aanvulling van de IDA’; dat ging niet alleen om ‘tientallen miljoenen guldens per jaar’, maar de uitkomst van die onderhandelingen zou ook ‘een dominerende invloed’ hebben ‘op de vormgeving’ van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking.

Zijn overzicht van de recente beleidsontsporingen afsluitend, bepleitte Meijer ten slotte dat de OS-minister en de minister van Financiën in een nieuwe constellatie ‘ten minste op voet van gelijkheid’ zouden moeten kunnen beslissen over zowel de benoeming van hoge functionarissen bij de verschillende internationale instituties als de vaststelling van relevante beleidsinstructies, en dat de eerste ook zelf contact zou moeten kunnen opnemen met de voor zijn beleid belangrijke instellingen (idem p. 746).

Kritiek had Meijer daarnaast ook op het bilaterale financiële hulpbeleid, zoals dit tijdens het overleg in C&CG in internationale verband wordt gecoördineerd, waarbij de Nederlandse delegaties eveneens door Financiën worden geleid. Naar zijn mening werd een actieve deelname aan dit overleg belemmerd omdat ‘het hulpverleningsbeleid voor (de vertegenwoordigers van) Financiën een ondergeschikte activiteit’ was. ‘Aanpassing van de financiële voorwaarden van de leningen aan landen die een zeer zware schuldenlast hebben (...) blijkt niet mogelijk door een uiterst rigide’ opstelling van dit ministerie. En dat gold ‘eveneens’ voor het beleid bij consolidaties en herfinancieringen van schulden van ontwikkelingslanden die in buitenlandse betalingsmoeilijkheden verkeerden. Om tot een meer bevredigende situatie te komen zou het gewenst zijn om ‘de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het beleid’ op al deze gebieden ‘te leggen bij de minister belast met de ontwikkelingssamenwerking en de onder hem ressorterende diensten’ van BuZa (idem 747).

Betroffen deze fricties met Financiën nog overwegend de ontwikkelingshulp en de daaraan rakende beleidsonderdelen – het terrein waarop op zijn minst gelijkwaardige bevoegdheden van de OS-minister niet echt omstreden waren –, nòg erger was het gesteld met het beleid betreffende de overige relaties en transacties met ontwikkelingslanden: de structurele ontwikkelingssamenwerking. Op die laatste terreinen was het probleem minder het *bestaan* dan het *ontbreken* van conflicten, eenvoudig omdat noch Boertien, noch de OS-staf van BuZa adequate inbreng hadden tegenover de primair verantwoordelijke ministeries op deze terreinen (wat de staf betreft, zie nog eens het memo van Van Dam van 19 oktober 1971, dat ik reeds uitvoerig citeerde en besprak in paragraaf 5.2). Deze inadequate of zelfs ontbrekende inbreng van OS-zijde wreekte zich vooral in de ministerraad en in al het interdepartementale overleg dat onder leiding stond van andere ministeries dan BuZa, maar uiteraard ook in de directe overlegsituaties met die andere departementen over andere dan de hulpzaken.

Wellicht had DGIS Meijer de structurele zwakte van de DGIS-staf bij deze buiten de hulp sfeer vallende onderwerpen zelf kunnen verbeteren door op ten minste de belangrijkste deel terreinen van de structurele ontwikkelingssamenwerking enkele meer gespecialiseerde ambtenaren aan te stellen. De vraag is echter of hij de daarvoor vereiste medewerking van de minister van Binnenlandse Zaken had verkregen zo lang de OS-minister niet expliciet voorzien was van bevoegdheden op die (deel)terreinen. Kennelijk dacht Van Dam zelf, blijkens het slot van zijn memo uit 1971, dat het zonder deze bevoegdheden niet mogelijk was de informatiepositie van de DGIS-staf op urgente punten te verbreden en beter te scholen (Dierikx et al., red., 2005a, p. 593).

En ook de door Boertien voorgezeten eigen Interdepartementale Coördinatie-Commissie voor de Hulpverlening (CCOS¹⁷⁹) had hierin waarschijnlijk weinig verandering kunnen aanbrengen, bij voorbeeld door in de besprekingen van deze Commissie ook niet-hulp onderwerpen aan de orde te stellen. In elk geval schijnt dit, voor zover ik heb kunnen nagaan, niet of nauwelijks gedaan te zijn. Misschien omdat EZ en andere ministeries daaraan niet wensten mee te werken – wat in elk geval

¹⁷⁹) Ik wijs er nog eens op dat ik deze afkorting in dit boek vanaf het ontstaan van deze Commissie in 1964 om uniformiteitsredenen gebruik (hoewel de eerder ingevoerde ambtelijke afkorting Cc.HMOL nog tot 1975 in de stukken voorkwam).

voor EZ een bezwaar was omdat het de bevoegdheden van zijn door de BEB geleide IRHP niet doorkruist of overlapt wilde zien worden; en dat werd nog eens extra onderstreept toen na de lang slepende kwestie van de bevoegdheden in verband met Unctad de onderscheiden taken van beide coördinatiecommissies in februari 1972 zwart-wit tegenover elkaar werden afgebakend, waarna de IRHP als slotforum kon gaan optreden in alles wat Unctad regardeerde.

Weliswaar is er na Unctad-3 nog wel een kleine reorganisatie doorgevoerd in de werkwijze van deze CCOS. Die zou zijn voortgekomen uit aanbevelingen van ‘verscheidene departementen’ die hadden ‘gepleit voor intensivering van het beraad’, zo schreef minister Boertien op 24 augustus 1972 aan MP Biesheuvel (brief opgenomen in Dierikx et al., red., 2005a, p. 700). Onduidelijk is echter of wat hij in deze brief aan veranderingen opsomde veel betekende voor het interdepartementale gewicht van dit beraad. De CCOS zou weliswaar vaker bijeen kunnen komen dan voorheen omdat Boertien had besloten de plaatsvervangende DGIS, Rutten, te benoemen tot vice-voorzitter van de Commissie – zodat die ook zou kunnen vergaderen als de minister afwezig zou zijn. Maar of het opheffen van de twee bestaande subcommissie en hun substitutie door een nieuwe subcommissie Hulpverleningsprogramma tegemoet zou komen aan wensen van de andere ministeries is de vraag. En in hoeverre de tweede nieuw in te stellen subcommissie Algemene Ontwikkelingssamenwerking dat wel (of eveneens) zou doen, gezien de voorbeelden die de minister noemde van de daar te behandelen onderwerpen: ‘de Ontwikkelingsstrategie en het algemene beleid in de DAC’ (idem) blijft eveneens onduidelijk – dat waren in elk geval geen fora waar de structurele beleidsaanpak behandeld zou worden.

Kortom, het was niet voor niets dat Meijer in zijn evaluatienota van 5 december 1972, zich naast zijn aanbeveling ten aanzien van de competentieverdeling met Financiën ook aansloot bij de uitspraak van de Tweede Kamer op 22 februari 1972 over de Unctad-competenties: ‘de primaire verantwoordelijkheid’ daarvoor zou bij de minister voor ontwikkelingssamenwerking moeten worden gelegd, ‘indien men althans werkelijk ernst wil maken met de ontwikkelingssamenwerking en (...) deze een belangrijke prioriteit wil geven in het kabinetsbeleid’ (Dierikx et al., red., 2005a, p. 745).

Tot slot, wat Boertiens positie in de beide delen van het kabinet-Biesheuvel betreft, kwalificeert Engels ook deze positie als getypeerd door de door hem onderscheiden *zelfstandigheidsvariant* (Engels 1987, p. 114). Gezien de beleidsvrijheid die Boertien binnen BuZa genoot, lijkt dit een correcte beschrijving van de verhouding tussen hem en Schmelzer. Maar Boertiens positie in de interdepartementale verhoudingen ziet Engels als te positief: wat hij daarvoor aanhaalt over de gang van zaken bij Unctad-3 miskent niet alleen de feitelijke onderschikking van de CCOS ten opzichte van de IRHP, maar hij verzuimt ook te kijken naar de fricties met Financiën en de mankerende stafvoorzieningen van BuZa bij praktisch alle structurele beleidsonderwerpen.¹⁸⁰ De al genoemde achteruitgang van deze ministerpost door reeds bij de start gemaakte fouten werd dus niet meer goedge maakt.

Uitzicht op nieuwe verhoudingen?

Tijdens de vervroegde verkiezingen in november 1972 liepen twee van de drie confessionele

¹⁸⁰) Op een punt heeft Engels mogelijk wel gelijk, tenminste als hij met zijn opmerking, dat ‘in de praktijk de rol van de minister voor ontwikkelingssamenwerking’ tijdens Unctad-3 belangrijker was ‘dan uit de afgesproken regeling bleek’ (Engels 1987, p. 114), doelt op de toevalligheid dat door de onverwachte afwezigheid van het ambtelijke delegatiehoofd van EZ na het vertrek van Langman zowel de politieke als de ambtelijke leiding van de delegatie uitsluitend in handen was van BuZa-functionarissen (zie eerder in paragraaf 5.2) – maar dat blijkt uit niets in zijn tekst, en Engels noemt ook geen bron voor zijn bewering.

partijen van de eerste coalitie-Biesheuvel opnieuw grote averij op (KVP en CHU verloren nu samen 11 zetels – respectievelijk 8 en 3 –, na de 9 die zij al in 1971 waren kwijtgeraakt; alleen de ARP won één zetel terug van het eerdere verlies van twee). Ondanks de flinke winst van de VVD (plus 6) kwam het gezamenlijke resultaat dus toch nog lager uit (op 70 zetels), zodat de vraag rees of deze rompcoalitie nog wel kon worden gecontinueerd, en zo ja met welke additionele partij(en).

Echter, ook de progressieve oppositie van PvdA, PPR, en D'66 – die zich wederom met een stembusakkoord en een schaduwkabinet als een exclusief alternatief aan de kiezer hadden willen presenteren – kwamen met hun stijging van 52 naar 56 zetels (waarbij de PPR won wat D'66 verloor) nog minder ver. De diepe impasse die daarna volgde, maakte dat Biesheuvel, die intussen zijn invloed in AR-kringen steeds meer zag afkalven, zijn positie ging verliezen.

Het politiek modderworstelen dat zich vervolgens nog een tijd lang voortsleepte, voordat op 11 mei 1973 het nieuwe kabinet-Den Uyl kon aantreden, en dat daarna binnen het kabinet werd gecontinueerd, zal ik reserveren voor het volgende hoofdstuk. Het zou ertoe leiden dat de nieuwe minister-president de basis van zijn kabinet achteraf moest omschrijven als 'een even miraculeus als onmogelijk geheel' (in Gortzak 1978, p. 16).

Toch zou het een periode inluiden die bij menigeen de hoop vestigde op nieuwe politieke verhoudingen, zowel internationaal als bij de aanpak van het ontwikkelingsvraagstuk vanuit Nederland: er leken mogelijkheden te ontstaan om betere vormen van ontwikkelingssamenwerking op te zetten en die ook elders te bevorderen. Daarvoor zou echter ook nog een volgende OS-minister moeten opstaan.

Boertien wachtte die nieuwe verhoudingen niet af en verliet de Tweede Kamer in januari 1975, toen hij werd benoemd tot Commissaris van de Koningin in Zeeland. Hij bleef dat tot augustus 1992, en overleed op 30 mei 2002.

5.4 Boertien en de resultaten van het kabinet-Biesheuvel

In deze slotparagraaf onderzoek ik of in de periode-Boertien de motieven en de inzet en uitkomsten van het beleid van het kabinet-Biesheuvel, inhoudelijk beter en effectiever zijn geworden of zijn verminderd, of min of meer gelijk bleven ten opzichte van die van het kabinet-De Jong. Ik volg daarvoor opnieuw de vijf groepen van onderzoeksvragen die deze studie hebben geleid.

Probleemdefinitie en motivering

Een afgeronde beschouwing over hoe het kabinet het ontwikkelingsvraagstuk zag, en wat het eraan wilde doen, en waarom daarvoor gekozen werd, is in deze periode niet op papier gezet. Aan een gepubliceerd beleidsmemorandum (of een interne eerste aanzet daartoe) is Boertien niet toegekomen – niet vreemd natuurlijk gezien de zeer korte levensduur van het kabinet. Maar het was wellicht ook karakteristiek voor deze minister, die zich lang een beginnening op dit terrein voelde, en die pas in zijn demissionaire fase begon met het geven van beleidsinhoudelijke redevoeringen buiten het departement. Ook die gaven echter geen blijk van een bij hem, of in dit kabinet, aanwezige coherente verzameling van ideeën en uitgangspunten over het ontwikkelingsvraagstuk, die pasten bij de snel veranderende omstandigheden in deze periode.

In de laatste sectie van paragraaf 5.1 is al gedemonstreerd hoe onaf en anderszins dubieus de op een ontwikkelingsvisie en beleidsdoelstellingen gelijkende opmerkingen in de regeringsverklaring en de twee MvT's van BuZa-OS in feite waren. Minister-president Biesheuvel besteedde slechts marginale aandacht aan het buitenland en zijn woorden over de ontwikkelingssamenwer-

king waren zelfs minimaal.

En wat betreft Schmelzer en Boertien: die gaven in hun eerste MvT (voor 1972) slechts een ‘beknopte samenvatting’ van de uitgangspunten van ‘hun’ buitenlands beleid. Maar die was niet zo beknopt dat ik er hier met één, onversnipperd citaat een weergave van kan geven, dus ik reconstrueer:

- primair stond (werd althans als eerste genoemd) de noodzaak om ‘de veelsoortige, onmiddellijk in het geding zijnde, belangen van Nederland op zo slagvaardig mogelijke wijze te behartigen’, en
- ‘daarnaast (...) een zo krachtig mogelijke bijdrage tot de internationale solidariteit’ te leveren als antwoord op de ‘uitdaging’ van ‘de groeiende onderlinge afhankelijkheid der volkeren’, waarvoor ‘een structureel beleid op langere termijn’ nodig is.

De aangehaalde woorden omvatten duidelijk meer dan alleen de problematiek van ontwikkelingslanden en de aanpak daarvan. Ontwikkelingssamenwerking was echter wél ‘een essentieel bestanddeel van het Nederlands buitenlands beleid’, zo werd elders op dezelfde bladzijde gesteld. Toch kwam dit onderdeel slechts op de tweede plaats, terwijl het bij de daarvoor als noodzakelijk gestelde wijziging van het internationale bestel bovendien en heel nadrukkelijk moest gaan om het vinden van wegen en middelen ‘tot *vreedzame* verandering’ van dit geheel (alles uit MinBuza 1971, nr. 2, p. 6, cursivering toegevoegd).¹⁸¹

Zoals te verwachten viel, gezien de politieke samenstelling van dit kabinet, waren er geen afwijkingen van wat het kabinet-De Jong bewoog op internationaal gebied te constateren – althans in de aan papier toevertrouwde woorden. De facto was er natuurlijk wél een afwijking, en geen kleintje ook – de verminderde prioriteit voor ontwikkelingssamenwerking door het niet meer koppelen van de voorgenomen hulpomvang aan het nationaal inkomen. Maar zoals eerder gezegd in de paragrafen 5.1 en 5.3: daarover werd welbewust gezwegen.

Ook in de tweede MvT (voor 1973), waarin Boertien, mede naar aanleiding van de uitkomsten van Unctad-3, in zijn eigen bijlage een beetje doorfilosofeerde over de wijze waarop verandering van het internationale systeem moest/mocht worden aangepakt, kwam hij met ideeën die we al in Udinks periode verwoord zagen. Onder andere: dat Unctad enerzijds wel in het teken van *solidariteit* stond, maar anderzijds werd beheerst door *confrontatie*. Omdat het eerste ‘in de meeste landen weinig ondersteuning heeft’ en het laatste ‘tot weinig resultaten leidt’, zou volgens Boertien gestreefd moeten worden naar ‘een herformulering waarbij de grondslagen dienen te zijn *belangenparallelliteit op lange termijn*’ (MinBuza 1972b, resp. p.25 en 27, cursivering toegevoegd).

De veronderstelling van een uiteindelijke belangenharmonie tussen arme en rijke landen ligt natuurlijk ook ten grondslag aan het pro-ontwikkeling-model. Maar dit einddoel aanprijzen als alternatieve leidraad voor confrontatie, mede omdat solidariteit weinig steun krijgt, lijkt zoiets als de aanbeveling harmonie te zoeken *binnen de huidige* verhoudingen omdat die laatste toch geen (grote?) veranderingen toelaten. Was dit als politiek antwoord op de situatie in 1972 toen al wat minder realistisch en in elk geval nogal behoudend, inhoudelijk pastte het zelfs alleen op het interstatelijke onderdeel van dit model al niet zo goed. Hoe dan ook, Boertien verschilde hierin

¹⁸¹) Met enige welwillendheid zou men kunnen wijzen op het woord ‘daarnaast’ in het tweede deel van de geciteerde tekst en daaruit een soort nevenschiktheid afleiden van de genoemde bijdrage tot internationale solidariteit. Dat lijkt echter niet terecht. Er is mij althans geen enkele tekst van dit kabinet bekend die voor ontwikkelingssamenwerking een althans even grote prioriteit suggereert als voor de in het eerste deel genoemde behartiging van Nederlandse belangen. En in het regeerakkoord was, zoals al in paragraaf 5.1 is geconcludeerd, geen enkele, consistente aanduiding van het relatieve belang dat aan ontwikkelingssamenwerking werd gehecht, te ontdekken (zie eerder p. 370-371).

niet van Udink.

Daarnaast hebben we in het slot van paragraaf 5.1 al gezien dat het kabinet-Biesheuvel, net als de voorgaande kabinetten, ook de binnenlandse dimensie van het ontwikkelingsvraagstuk nog altijd buiten de orde van het eigen beleid hield. De uitsluiting van grote delen van de bevolking in de Derde Wereld en de toenemende ongelijkheid in veel van de landen begonnen breder bekend en erkend te raken – Boertien verwees daar ook enkele keren naar. Maar de operationele vertaling van dit besef ontbrak in het Nederlandse overheidsbeleid nog geheel.

Samengevat: door de niet-prioritaire plaats in het buitenlandbeleid van de regering-Biesheuvel, was het ontwikkelingsvraagstuk geenszins het belangrijkste onderwerp van aandacht in deze periode. Daarnaast faalden ook Boertiens incidentele pogingen om erkenning te krijgen voor de positie van zijn ministerschap en voor besluiten die belangen van ontwikkelingslanden raakten zo goed als geheel. Dit en de verwaarlozing van de binnenlandse ongelijkheidsproblematiek betekenden, dat de emancipatie van landen en mensen niet in samenhang centraal werd gesteld.

Bewindspersoon en bevoegdheden

Ontwikkelingssamenwerking werd door deze regeringscoalitie dus evenmin als een missie van het kabinet als geheel opgevat – zoveel maken de antwoorden in het voorgaande al wel duidelijk. Boertien werd wel aangewezen als minister z.p., maar dat was (opnieuw) slechts de uitkomst van de vaste partijpolitieke koehandel bij formaties, niet de uitdrukking van het politieke belang dat de coalitiepartijen zelf hechtten aan de handhaving van deze bewindspersoon. Niets in het regeerakkoord en de latere regeringsverklaring wijdde een woord aan de verwachte rol van deze minister en zijn bevoegdheden tegenover de andere ministers. Ook de toezegging over de coördinerende rol van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, die vóór 1 januari 1972 ‘versterkt’ zou worden, kon door Boertien niet worden gebruikt voor de verbetering van zijn positie in verband met Unctad-3. En, zoals paragraaf 5.2 liet zien, daarvan kwam ook na die datum nog (bijna) niets terecht – zelfs de slechts als tijdelijk bedoelde ad-hoc-regeling ten tijde van deze conferentie impliceerde geen echte versterking van zijn bevoegdheden. En de (met een meerderheid van één stem aangenomen) motie van de Tweede Kamer, die hetzelfde vroeg, werd kort daarna door het aan zijn onderlinge meningsverschillen bezwijkende kabinet genegeerd. In vergelijking tot Udinks feitelijke invloed – zelfs als men diens af en toe, en vooral later, wat te pretentieuze zelfpresentatie met een korreltje zout neemt – was er dus sprake van achteruitgang voor deze ministerspost in Boertiens periode.

Wellicht lag deze verzwakking ook wel wat aan Boertiens te meegaande persoonlijkheid, en diens meer beleefde dan overtuigende tegenspel aan Langmans vierkante weigering iets van EZ's positie prijs te geven. Maar het gebrek aan medewerking van Biesheuvel en de meeste andere (maar niet alle) ministers legden toch ook groot gewicht in de schaal! In de in het derde ING-boek opgenomen ministerraadverslagen en onderlinge correspondenties over de Unctad-competenties ziet men Boertien wel vele malen de strijd aangaan. Hoewel deze naar buiten toe weinig ruchtbaarheid gaf aan zijn bijna even zovele nederlagen – en hij de uitgestoken hand van de oppositie in de Tweede Kamer desondanks bleef versmaden –, faalde hier het kabinet toch evenzeer als Boertien.

De strijd met EZ betrof minder de inhoudelijke opvattingen van beide ministers dan hun institutionele belangentegenstellingen: Langmans samenwerking met de BuZa-ambtenaar Van der Tak tijdens Unctad-3 ten behoeve van het Nederlandse ‘link’-standpunt was zelfs verrassend en inhoudelijk belangwekkend, hoewel de bijdrage uiteindelijk verloren ging in de chaotische ontwikkelingen na de monetaire crisis. Hetzelfde lot onderging ook de internationale ontbindingsdiscussie, waardoor ook de touwtrekkerij tussen BuZa en EZ over het eigen bindings- en bestedingsbeleid geen voortgang kon boeken. Dat laatste blijkt vooral uit de pas later bekend geworden empirische gegevens over de formele en informele binding (zie verder bij de vierde vragenset).

Met Financiën gingen de wrijvingen zelfs van kwaad tot erger: omdat dit ministerie zijn zeggenschap over een aantal belangrijke begrotingsposten niet prijs wilde geven kon Nederland in de desbetreffende internationale fora geen stimulerende rol spelen; daarnaast ontspoorden de betrekkingen met dit departement ook over meningsverschillen inzake begrotingskwesties.

Het was dan ook terecht dat DGIS Meijer, in zijn interne evaluatie van december 1972, tot de conclusie kwam dat er nieuwe competentieverdelingen nodig waren, zowel met EZ als met Financiën. Die zouden waarschijnlijk ook vereist zijn om bij BuZa een versterking van de kennisvoorzieningen mogelijk te maken, die zijn inbreng in de voorbereiding van kabinetsstandpunten op het terrein van de structurele ontwikkelingssamenwerking zou verbeteren. Daarnaast lukte het Boertien ook niet deze voorbereiding te versterken door zijn eigen interdepartementale Coördinatiecommissie adequater te laten functioneren.

Samenvattend, kan Engels' typering van Boertiens positie in deze periode als een voorbeeld van de zelfstandigheidsvariant van het ministerschap z.p. hooguit gedeeld worden voor het ministerie van BuZa, waar de ontwikkelingsbelangen de wenselijke ruimte konden krijgen. Maar op het brede terrein van de internationale structuren was Boertien bij lange na niet voorzien van voldoende bevoegdheden en medewerking van andere ministers, terwijl hij daarvoor ook niet kon beschikken over een adequaat eigen uitvoerend apparaat.

Voorlichting en publieksopvoeding

Het kabinet-Biesheuvel leek op papier in te stemmen met de voor het pro-ontwikkeling-model typische visie op het belang van voorlichting en publieksopvoeding, maar die gelijkenis was slechts partieel, terwijl die visie ook consequenties had die het kabinet niet wenste te accepteren.

Boertiens eerste MvT bracht het mooi onder woorden – waarbij vooral opvalt dat het woord 'bewustmaking' niet meer geschuwd werd: 'voorwaarde' voor 'mondiaal denken' was namelijk dat de burgers 'zich daar evenzeer met hart en ziel voor inzetten als zij dat doen voor nationale taken.' Maar zij moesten zich niet willen bemoeien met kwesties van buitenlandse politiek en met de gang van zaken in 'bevriende' landen, want die behield de overheid exclusief voor zichzelf. Voor de 'meer fundamentele bewustmaking van het ontwikkelingsvraagstuk' (MinBuza 1971, p. 51-52) leek de door Udink opgerichte NCO aanvankelijk wel enige speelruimte te krijgen van deze minister. Maar toen er voorlichtingsacties werden voorgesteld waarbij ook het Nederlandse beleid in het geding was, werd hij opgestoot door andere ministers en een raadsadviseur van de premier die ruimte scherper te bewaken. Dat deed hij daarna dan ook met verve, zijn eerdere kanttekeningen bij het gebruik dat zijn voorganger had willen maken van kroonprins Claus wegslikkend. Het kabinet en de OS-minister hadden zo ver willen gaan het mandaat van de NCO in een vroegtijdig stadium te beëindigen, maar die mogelijkheid ontviel hen omdat regering reeds voor de beslisdatum zelf werd afgelost – al probeerde Boertien nog wel de activiteiten van de NCO-organen lam te leggen.

Hiermee is niet alles van Boertiens beleid op dit onderdeel veroordeeld. Het in de aanloop naar Unctad-3 door de NCO georganiseerde symposium over de beleidsinhoudelijke voorbereiding van de conferentie, en de subsidiëring door EZ van Nederlandse pers en actievoerders voor de verslaggeving vanuit Santiago verdienen lof. Te waarderen zijn ook enkele andere initiatieven van de voorlichtingsdienst om de bevolking meer bij het beleid te betrekken, ook al ging dat soms moeizaam, want er heerste nog altijd grote schroom voor het publieke debat over het eigen beleid. Wel dient de welbewuste verheimelijking van de de facto intrekking van de procentuele hulpnorm nadrukkelijk als een negatief punt te worden gekwalificeerd.

Omvang en kwaliteit van de hulp

Nee, Nederland leefde in deze periode de internationale afspraken over de omvang en kwaliteit van de overheidshulp dus allesbehalve adequaat na: het sneed met het loslaten van de procentueel aan het NNI_{fk} gekoppelde 1%-norm van het kabinet-De Jong in feite ook de band met de internationale 0,7 %-norm (van het BNP_{mp}, netto ODA-uitgaven) van de VN door; die werd dan ook niet gehaald; en het zag er al in 1972 naar uit dat deze overheidsdoelstelling vermoedelijk ook in eerstkomende jaren nog niet gehaald zou worden.

De voor de procentuele doelstelling in de plaats gekomen nominale plafondbedragen (bruto en begroot) bleken al na één jaar tekort te schieten, mede omdat het anti-inflatiebeleid van de regering volledig faalde en een herziening van de afgesproken bedragen bij voorbaat was uitgesloten – Boertien durfde uit beduchtheid voor het tegenovergestelde niet eens om zo'n herziening te vragen!

De begrotingsvervuiling, die onder Udink van jaar tot jaar gestegen was, daalde in Boertien eerste jaar (1972) al meteen flink, en die afname zette zich in 1973 voort, behalve de oneigenlijkheid bij de Instituten & Cursussen, die pas in dit laatste jaar zakte. In procenten van het ontwikkelingsplafond ging deze vervuiling dan ook continu naar beneden. In hoeverre hier sprake was van doelbewust op terugdringing van onterechte toerekeningen mikkend beleid, of van toeval, is echter niet duidelijk. Wel werd in een van de eerste ministerraadsvergaderingen een ter tafel liggend voorstel om ook apparaatskosten toe te rekenen op gezamenlijke aandrang van Boertien en Udink tegengehouden door een meerderheid van de ministers. Maar in 1973 werd deze toegerekening wel aanvaard, en toen was het bedrag voor personeels- en apparaatskosten zelfs tot meer dan het dubbele van het voor 1972 beoogde bedrag verhoogd (van 18 naar 44,3 mln. gulden). De door de DAC gestelde norm voor deze kosten was echter veel lager, zodat correctie op zijn plaats was. Voorts werden er over de grootste vervuilingsspost (Suriname en de Nederlandse Antillen) weliswaar geen nieuwe gegevens gepubliceerd in deze periode, maar toepassing van het al in de vorige periode geschatte correctiepercentage (25 procent) leidde tot de conclusie dat deze post in zowel absolute als relatieve zin te hoog werd toegerekend. Daarnaast waren er ook meer op de handelspolitiek gerichte projecten die als oneigenlijk moesten worden gekwalificeerd, hoewel ik ze bij gebrek aan gegevens vooralsnog alleen PM genoteerd heb in tabel 5.1, die het geheel van de onterechte toerekeningen in deze periode samenbrengt. Daar blijkt dat de totale vervuilingsgraad van het (begrote) ontwikkelingsplafond in deze periode daalde van 17,6 naar 12,0 procent.

Aan één andere kwaliteitseis, die betreffende het minimaal vereiste gemiddelde schenkings-element van leningen en andere kredieten, voldeed Nederland echter wel. Maar de eveneens bepleite extra aandacht voor de minst ontwikkelde ontwikkelingslanden was er in het eigen beleid nog nauwelijks, terwijl ook voor de 'armste 40% van de bevolking' in de Derde Wereld als geheel nog geen concrete nieuwe maatregelen werden overwogen. Over de keuze van de voor hulp in aanmerking komende ontwikkelingslanden bleef bovendien nog steeds verwarring: over concentratielanden werd wel veel gesproken, maar hoeveel en welke landen dit nu precies waren bleef onduidelijk, terwijl ook de criteria die daarvoor werden gebruikt niet expliciet werden gespecificeerd en toegelicht. Tegelijkertijd werd er in deze periode ook nog steeds gezwegen over de grote toename van het aantal overige hulpontvangende landen, die reeds in het vorige hoofdstuk werd gesignaleerd: volgens de in dat hoofdstuk genoemde bronnen kwamen er rond 1969-'70 zo'n zestig ontwikkelingslanden bij, die het totaal van de ontvangende landen in 1972 al op bijna 100 brachten.

De al in onderdeel 2 genoemde geringe bijdrage aan de internationale ontbindingsdiscussie en de manco's in het eigen bindings- en bestedingsoverleg kwamen tot uiting in de later gepubliceerde bindingspercentages van de DAC: de formele en informele binding bedroegen in 1972 bij elkaar opgeteld 67 procent van de bilaterale hulp, een percentage dat in 1973 alleen al door de formele

binding werd bereikt. Dit laatste percentage overtrof dan ook, in tegenstelling tot het jaar daarvoor, in 1973 zelfs het gemiddelde van de DAC-groep als geheel.

Van belang is voorts hoeveel van de jaarlijks begrote bedragen in werkelijkheid wordt uitgegeven. Tot en met Udinks laatste jaar (1971) bleven deze uitgaven stelselmatig achter bij de begroting. Tabel 5.2 laat echter zien dat Boertien er in 1972 voor het eerst in slaagde het begrote totaal te overtreffen (al zakten de uitgaven in het jaar daarna alweer onder dit totaal). Opmerkelijk waren bovendien zowel de grote wisselvalligheid van de uitgaven in deze periode als het feit dat ondanks het uitgavensurplus in 1972 het stuwmeer aan het eind van 1973 toch nog groter was geworden! De verklaring daarvan en van andere al sinds Udinks eerste proeve bijkomende inconsistenties in de stuwmeercijfers werd ook door Boertien nergens gegeven. Ik heb in een nader onderzoek van de eerste drie regels van de tabellen 3.2, 4.2 en 5.2 (zie de subtabel 5.2.a) het vermoeden geuit, dat er parallel aan de officiële stuwmeercijfers, een reservevoorraad van nog aangehouden onuitgegeven bedragen meeliep binnen het ministerie. Wellicht werd een deel van de nog niet in het stuwmeer geplaatste bedragen tijdelijk bewaard, om in andere jaren te fungeren als bron van bijvullingen van het stuwmeer die het jaarlijkse saldo van de begrotingsuitputting overtreffen. Er was maar één jaar, 1970, waarin via een directe ingreep van Financiën en Ontwikkelingssamenwerking het stuwmeer plotseling werd verlaagd, ondanks de niet geringe onderbesteding van het jaar daarvoor. De in de drie volgende jaren bijkomende bijvullingen wettigen echter het vermoeden dat de verlaging weer snel werd goedgeemaakt; wellicht ging daardoor uiteindelijk niets verloren van de oorspronkelijk begrote hulpfondsen, maar die kwamen wel extra vertraagd beschikbaar – voor de van de hulp afhankelijke landen wel een nadeel.

Voor de vergelijking met de andere DAC-landen is een meting van de donorprestaties gebruikelijk, waarbij de reële netto-uitgaven die aan de ODA-definitie beantwoorden worden afgezet tegen het BNP (in marktprijzen) van de landen. Uit tabel 5.2 blijkt dat Nederland tot en met 1973 opvallend gunstig afstak met zijn ODA-prestatie tegenover het gemiddelde van de DAC-groep: in 1972 was deze zelfs bijna het dubbele van deze groep; in 1973 zakte dit percentage echter weer lelijk terug.

Deze netto-ODA-uitgaven zijn natuurlijk de bedragen waarom het echt gaat. Om deze uitgaven mogelijk te maken moet er echter wel adequaat worden begroot. In Udinks laatste jaar gebeurde dit al niet, toen zijn begrotingsbedrag 13 procent achterbleef bij 1 procent van de (achteraf gebleken) werkelijke hoogte van het NNIfk in 1971. En die inzet daalde in Boertiens volgende twee jaren nog verder naar 0,83 en 0,79 procent van dit NNIfk.

Dat Nederland de andere landen opriep hun ODA-percentages te verhogen en ook de andere aanbevelingen uit de VN-ontwikkelingsstrategie ter harte te nemen was dus wel terecht, ook al was het zelf niet meer dan een eenoog in het land der blinden. Minder onzuiverheid in de relatieve hulpprestatie bleef dan ook gewenst, en de gebleken inzet had tevens gepaard moeten gaan met een hogere prioriteit voor de armste landen, en voor de armste mensen in de verschillende landen.

Opstelling en beleid in het internationale overleg

Het voor ontwikkelingslanden relevante internationale overleg werd in deze periode gedomineerd door de wereldwijde monetaire crisis en de derde conferentie van Unctad. Beide gebeurtenissen maakten, meer dan in voorgaande jaren was opgevallen, het belang van de structurele problemen van ontwikkelingslanden ook voor het bredere publiek duidelijk.

Op Unctad-3 (in Santiago, Chili, april-mei 1972), zo bleek in paragraaf 5.2, had de Nederlandse regering zich zeker wel positief ingesteld, voor en tijdens deze conferentie. Maar zij was – mede gehinderd door verdeeldheid in de EEG-groep – niet in staat gaten te maken in het obstructiefront van de grote rijke landen – en ook geenszins bereid daarvoor risico's te nemen. De

kritiek die Boertien (in navolging van Udink) na afloop meende te moeten leveren op de door ontwikkelingslanden gevolgde confrontatiestrategie was dan ook misplaatst en zijn alternatief nogal onrealistisch.

Wat de geldcrisis betreft: na de tijdelijke reparatie van de wisselkoersverhoudingen in december 1971 en de praktisch unanieme uitspraken over de gewenste hervorming van het geheel van de uitgangspunten en spelregels van het internationale monetaire systeem, onder andere tijdens Unctad-3, werd inderdaad gezorgd voor meer inspraak van en namens ontwikkelingslanden in de op gang komende intergouvernementele besprekingen. De daarvoor ingestelde Commissie van Twintig (C20), met Nederland als lid, was echter aan het einde van deze kabinetsperiode nog niet klaar met haar rapport.

Initiatieven nemen, bemiddelen, constructief trekken en duwen als pleitbezorger pro-ontwikkelingslanden en arme groepen, en waar nodig en opportuun: atypische standpunten innemen, zijn herkenningspunten van het pro-ontwikkeling-model. Tijdens Unctad-3 heeft Nederland op momenten wel iets daarvan geprobeerd – zij het meer binnen de EEG-groep dan daarbuiten. Maar over het algemeen was de delegatie te meegaand en afwachtend. Van het enige wat substantiëlere voorstel van Nederlandse kant: multilateralisering van het Centrum tot Bevordering van de Import uit Ontwikkelingslanden (CBI), kwam uiteindelijk zelfs helemaal niets terecht. Tijdens het TDB overleg in Genève liet Nederland zich door de EEG tegenhouden. En tot nader overleg tussen gelijkgezinde landen uit verschillende blokken kwam het na de conferentie ook niet meer – ook niet tijdens Boertiens bezoek aan Joegoslavië in september 1972 (IS 1972, p.173).¹⁸²

De EEG was intussen door haar uitbreiding met drie nieuwe lidstaten een nog belangrijker kader voor de structurele ontwikkelingssamenwerking aan het worden. De in oktober 1972 geplande topconferentie van staatshoofden en regeringsleiders van de Gemeenschap in Parijs, werd mede voorbereid door een eerste EEG-ministerraad van met ontwikkelingssamenwerking belaste be-windspersonen. Maar noch Boertien, die deze raad waarschijnlijk voorzat, noch Biesheuvel, die dit op de top mocht doen, maakten in deze hoedanigheid iets waar van het officiële regeringscommen-taar dat vooraf op het in 1971 door de Europese Commissie opgestelde Memorandum over een gemeenschappelijk ontwikkelingsbeleid van de lidstaten was gegeven. De Eurotop gaf geen gevolg aan de in dit commentaar bepleite voorstellen voor een ruimer Europees invoerbeleid, en liet ook na een overtuigender evenwicht te scheppen tussen het bestaande regionaal beperkte associatiebeleid met Afrikaanse landen en de bredere belangen van met name de Aziatische en Latijns-Amerikaanse regio's. Behalve wat lippendienst aan dit evenwicht en aan de te verbeteren samenwerking tussen de lidstaten en hun coördinatie op bredere multilaterale schaal, bood het communiqué van de top meer aanknopingspunten voor de door sommige lidstaten gewenste Europees-Mediterraan-Afrikaanse invloedssfeer. Een door Pronk geïnitieerde en door de Tweede Kamer in februari 1973 aangenomen motie riep wel op tot een meer mondiale oriëntatie en coördinatie in de door Nederland voorgestane harmonisatie van het Europese ontwikkelingsbeleid, maar kreeg in dit stadium niet veel weerklank meer van het uitgebluste kabinet-Biesheuvel.

Als een nevengevolg van de Engelse toetreding tot de EEG ontstond er in 1973 wel een toenadering tussen (onder andere) de Frans- en Engelssprekende landen in Afrika, waar ook een aantal landen in de Caraïbische regio en de Stille Oceaan zich bij aansloot. Gezamenlijk bereidden zij zich voor op nieuwe speciale relaties met de EEG; maar de onderhandelingen daarover moesten bij het vertrek van Boertien nog op gang komen. En dat gold ook voor de, onder andere in Santiago, afgesproken wereldwijde multilaterale handelsonderhandelingen in het kader van de GATT. Eveneens in Genève, maar dan binnen enkele Unctad-commissies, werden in deze laatste maanden de verschillende subsystemen van het Algemeen Preferentiesysteem, die vanaf medio 1971 waren

¹⁸²) Al kreeg Nederlands permanente vertegenwoordiger bij de OESO, Kaufmann, wel toestemming om enkele onderwerpen voor algemener overleg tussen de DAC en ontwikkelingslanden te suggereren in een brief aan de voorzitter van de DAC, d.d.d 13-4-'73 (Dierikx et al., red. 2005a, p.757-760).

aan-gekondigd of al in werking waren, geëvalueerd; die van de VS en Canada ontbraken nog, maar ook de andere boden weinig optimistische vooruitzichten voor exporterende ontwikkelingslanden. En die zaten er ook niet in voor de textielexporteren leden van de G77, die steeds meer werden gedwarsboomd door de veelheid van niet-tarifaire belemmeringen. Ook in de grondstoffensector waren slechts beperkte stappen vooruit te melden.

Ten tijde van de regeringswisseling in Nederland stond de wereld dan ook voor veel onzekerheden en oplopende tegenstellingen. Delegaties uit Den Haag zaten wel aan de tafel, maar van bijzondere initiatieven of goede eigen ideeën is in die maanden niets gebleken. Den Haag wachtte slechts af of andere landen nog met iets zouden komen.

Alleen maar schone schijn?

De voorgaande vijf analyses samenvattend moet worden geconcludeerd, dat in dit tijdvak de onder Bot en Udink gesignaleerde opgaande lijn in het serieus nemen van het ontwikkelingsvraagstuk werd afgebroken. Soms werden pro-ontwikkeling-opvattingen wel in woorden gepredikt, maar vroeg of laat schrok het kabinet altijd weer terug voor de mogelijke consequenties, of leek het aan schone schijn genoeg te hebben. Het voorbeeld van dit laatste, de feitelijke discontinuïtering van de procentuele koppeling van de hulp aan het NNI, die tijdens de formatie in 1971 werd afgesproken, werd ook na de kabinetscrisis in 1972 niet herroepen. En ook voor andere internationaal hoog op de agenda staande problemen kwamen dit kabinet en zijn ontwikkelingsminister nauwelijks of niet tot vooruitstrevend eigen beleid. Vooral tegenover nog sterker tekortschietende andere rijke landen, zowel binnen als buiten de EEG, bleven zij te vaak passief.

In antwoord op de vraag in de tussenkop zou het weliswaar onjuist zijn om te zeggen dat het kabinet-Biesheuvel alléén maar in schone schijn geïnteresseerd was: het wist in elk geval de totale vervuilingsgraad van zijn begrote hulpomvang naar beneden te brengen. Maar voor de combinatie van de hulp en de structurele ontwikkelingssamenwerking was er per saldo was duidelijk sprake van een teruggang in ideeën en daadkracht.¹⁸³

-0-0-0-

¹⁸³) Ik ben het dan ook oneens met veel van Voorhoeve's waardering voor Nederland en het kabinet-Biesheuvel in de huidige periode: die baseerde zich blijkbaar méér op beleidsuitspraken en -aankondigingen dan op beleidsdaden (Voorhoeve 1985, p.257-258). En dat geldt ook voor Malcontent & Nekkers, die zich kennelijk vooral door Voorhoeve hebben laten leiden, en bovendien Boertiens persoonlijke bijdrage aan 'een verdere progressieve uitbouw van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid' schromelijk overschatten (1999, p. 33).

6 1973-'77 Periode - Pronk

Het vorige hoofdstuk begon met de constatering dat zich in de periode-Boertien enkele internationale gebeurtenissen voordeden die veel opzien baarden en blijvend van betekenis zouden zijn. Vergelijken we ze echter met wat de wereld overkwam tijdens de hier te behandelen (eerste) periode van OS-minister Jan Pronk, dan zijn er sterkere kwalificaties nodig. Niet alleen waren er in deze ruim dubbel zo lange periode (55 maanden) veel meer belangrijke internationale gebeurtenissen, ze trokken ook veel meer aandacht en hadden veel dieper ingrijpende gevolgen voor zowel de mensheid als geheel als het Nederlandse overheidsbeleid dat we in dit hoofdstuk bespreken.

Dat gold in het bijzonder voor de eerste van deze gebeurtenissen, de oliecrisis van het jaar van 1973. Amper vijf maanden na de start van het kabinet-Den Uyl, trok deze crisis weinig minder dan de grondvesten onder de kabinetsvoornemens uit – zoals ook die van praktisch alle andere overheden in de wereld. Politiek-psychologisch leek deze, later als ‘eerste’ oliecrisis bestempelde actie van de (toen nog dertien) olie-exporterende ontwikkelingslanden georganiseerd in de OPEC, zelfs ernstiger omdat het, anders dan bij de internationale monetaire crisis van 1971, een initiatief betrof vanuit de periferie. Zou dat geen navolging door andere grondstoffenexporterende ontwikkelingslanden uitlokken, en daardoor misschien wel een aantasting van de machtsverhouding tussen het centrum en de periferie van de wereld teweegbrengen? Dit was gedurende het grootste deel van de Pronk-periode inderdaad de vrees van veel ontwikkelde landen – en de hoop van de Derde Wereld!

Het zou weliswaar voor het einde van de periode al duidelijk worden dat het anders zou gaan lopen. Maar dat neemt niet weg dat het nog enige jaren spannend bleef, en dat de eerste oliecrisis uiteindelijk ook vele langdurige gevolgen zou krijgen – zij het nauwelijks of niet dat wat de meeste ontwikkelingslanden en de aanhangers van het pro-ontwikkeling-model graag hadden gezien.

Dit hoofdstuk kan uiteraard slechts een fractie van de OPEC-actie en de andere gebeurtenissen en ontwikkelingen belichten. Maar het spreekt vanzelf dat dit terrein ook in deze periode de aandacht van een aparte paragraaf rechtvaardigt (paragraaf 6.2). De Nederlandse regering en Pronk persoonlijk speelden er echter een zodanig betekenisvolle rol in, dat het goed is om in dit hoofdstuk eerst de voornaamste Nederlandse persoonlijkheden te presenteren en de speciale kenmerken van het kabinet-Den Uyl te belichten (paragraaf 6.1). Er blijven na de analyse van de internationale ontwikkelingen en het Nederlandse beleid daarbij nog een aantal andere, met name binnenlandse, beleidsdaden en -problemen te analyseren; daarvoor zal ik paragraaf 6.3 reserveren, die in viertal subparagrafen is onderverdeeld. Tot slot behelst paragraaf 6.4 wederom mijn systematische beantwoording van de vijf onderzoeksvragen van deze studie, en een samenvatting van de betekenis van het in deze periode gevoerde ontwikkelingsbeleid.

6.1 Het kabinet-Den Uyl en zijn minister voor ontwikkelingssamenwerking

De uitslag van de vervroegde verkiezingen van november 1972 had dus, zoals aangestipt in het vorige hoofdstuk, tot lastige politieke onderhandelingen en een bijna onoplosbare kabinetsformatie geleid. Na ruim negen en een halve maand was er weliswaar een nieuw regering, maar

niet een die een parlementaire meerderheid achter zich kreeg. In feite werd alleen de deelname van de tien ministers van PvdA (7), PPR (2) en D'66 (1) door hun eigen fracties politiek gefiatteerd; de overige vier uit de KVP en de twee uit de ARP werden slechts 'gedoogd'.¹ Allerlei incidenten waren eraan vooraf gegaan (slinkse trucs van de meermaals optredende PvdA-formateur Burger, een boycot door de confessionele fractieleiders, en, in maart 1973, zelfs het opstappen van Biesheuvel als politiek leider van de ARP, die werd opgevolgd door Aantjes), en dat had al vóór het begin van het kabinet voor een 'vergiftigde sfeer' (Maas 1986, p. 53) gezorgd. Maar men was ook met diepgaande, en uiteindelijk zelfs onoplosbare, inhoudelijke meningsverschillen blijven zitten: in wezen ontbeerde het kabinet-Den Uyl een echte programmatische basis.

De uitweg die er ten slotte voor gevonden werd was de zestien onderling geaccordeerde kandidaat-ministers een 'pre-constituerend beraad' te laten houden waarin onder leiding van de vier laatste (in)formateurs knopen zouden worden doorgehakt. Dat gebeurde op 4 mei 1973 en het resultaat was dat in feite alleen over enkele geschilpunten nadere afspraken konden worden gemaakt. Daarnaast werd in het algemeen overeengekomen dat de grondslag van het beleid zou worden gevormd door de verkiezingsprogramma's van de progressieve en de confessionele partijen waaruit de betrokken ministers voortkwamen, zoals geactualiseerd in februari 1973. En voor zover die met elkaar in strijd waren, 'worden de desbetreffende punten behandeld bij het licht van de conclusies van formateur Burger d.d. 19 februari 1973.' En andere programma-afspraken waren er niet, aldus Den Uyl in zijn regeringsverklaring op 28 mei 1973 (Tweede Kamer 1973a, p. 1564).

De geschilpunten lagen allerm minst alleen op binnenlands gebied – maar het pre-constituerend beraad was met weinig anders gekomen! In feite telde Melkert onder de overeengekomen 'programmatische punten' er maar twee die verband hielden met het buitenlands beleid: een over de defensiebegroting (die in het nog lopende jaar 1973 slechts beperkt zou worden gekort) en iets over de onafhankelijkheid van Suriname en de Nederlandse Antillen (waarvoor het advies van de in 1972 geïnstalleerde Koninkrijk-krijkscommissie moest worden afgewacht).² Dat was verbazend weinig, gegeven het feit dat op buitenlands terrein het progressieve programma 'Keerpunt '72' als weinig minder dan hemelbestormend en wereldhervormend kon worden gekarakteriseerd – het (actualiserende) 'Program op hoofdzaken' van de confessionelen had volstaan met een laconiek: 'voortzetting van het huidige beleid' (citaat bij Melkert 1981, p. 44)! Niet vreemd dus dat Den Uyl de grondslag van het kabinetsbeleid achteraf omschreef als 'een even miraculeus als onmogelijk geheel' (in een interview met Gortzak in diens 1978, p. 16).

Miraculeus was het in elk geval; de onwerkbaarheid bleek pas in de loop van de tijd, na vele moeilijkheden en crises, en definitief met de breuk over de grondpolitiek – één van de vier grote hervormingswensen van de PvdA (waardoor overigens ook de andere drie: vermogensaanwasdeling, ondernemingsraden, en gerichte stimulering van de investeringen, niet meer aan afhandeling toekwamen). De stranding vond plaats op 22 maart 1977, vlak voor het einde van

¹) Wat inhield dat hun fracties weliswaar niet hun politieke steun aan het kabinet konden geven, maar dit vanwege het ontbreken van reële alternatieven ook niet wilden tegenhouden. In een telefoongesprek op 12 mei 2006 verklaarde Bas de Gaay Fortman de constatering van Maas (1982, p. 359), dat ook de PPR-fractie slechts in een 'extra-parlementaire' relatie tegenover het kabinet-Den Uyl stond, als volgt: zijn fractie had alleen staatkundig bezwaar gehad tegen het Burger-Ruppert-compromis, maar had de inhoud wel politiek het groene licht gegeven.

²) Melkert (1981, p.44). Deze analyse van het buitenlandse beleid onder het kabinet-Den Uyl door de latere minister en fractieleider van de PvdA, Ad Melkert, werd in juli 1981 geaccepteerd als doctoraalscriptie politologie aan de Universiteit van Amsterdam, en in 1982 door het Nederlands Genootschap voor Internationale Zaken geëerd als 'de beste doctoraalscriptie op het terrein van de Internationale Betrekkingen van het jaar 1981'. Ik dank zijn begeleider, Paulien van den Tempel, voor het attenderen op deze scriptie.

de regeerperiode – de verkiezingsdatum (25 mei) behoefde niet eens te worden vervroegd.

Wellicht is het echter juist om het definitieve einde ruim een half jaar ná deze verkiezingen te dateren. De PvdA was namelijk met een historische winst van tien zetels uit de bus gekomen (mogelijk mede omdat de PPR zichzelf vlak voor de verkiezingen de das omdeed met een anti-CDA besluit). De PvdA onderhandelde daardoor maandenlang (en achteraf gezien: tè zelfverzekerd) in de verwachting dat de kiezersuitspraak alléén met een tweede kabinet-Den Uyl kon worden gehonoreerd. De confessionele drie, intussen gemotiveerd op weg naar hun fusie in het CDA, lieten zich echter niet meer uit elkaar spelen en kozen in november 1977 voor gesprekken met de VVD. De beide fractievoorzitters, Van Agt en Wiegel, waren er daarna snel uit: het door de eerste geleide kabinet werd op 19 december 1977 beëdigd.

Ook 'progressieve' verdeeldheid

Terug naar het begin: het gebrek aan afspraken over het buitenlands beleid van het kabinet-Den Uyl lag zeker niet alleen aan meningsverschillen tussen de progressieve en de confessionele deelnemers. Melkerts conclusie dat dit terrein geen rol van betekenis heeft gespeeld tijdens de formatie (idem p. 44) is feitelijk correct, maar aan zijn verklaring daarvan (binnenlandse kwesties gingen voor) ontbreekt één aspect dat toch even genoemd moet worden: het gegeven dat op buitenlands gebied *binnen* de Keerpuntgroep de visies op het gewenste beleid bijkans even veel van elkaar verschilden als van de confessionelen. En dat was bij de laatsten niet onbekend – reden waarom zij dat hele terrein waarschijnlijk graag aan de politieke rivalen lieten.

In feite was de situatie echter nòg merkwaardiger: de kandidaat-ministers voor de buitenlandsector kwamen namelijk niet alleen uit de progressieve drie, maar alleen uit de PvdA! En gedrieën dekten zij zo ongeveer de hoofdtegenstellingen op dit gebied: Van der Stoel en Vredeling (respectievelijk op BuZa en Defensie) behoorden beiden weliswaar tot de traditionele buitenland-elite van de partij, maar de eerste was bekend als een principieel Atlanticus, terwijl de laatste gold als een fervent 'Europeaan.' En tegenover deze twee stond (op Ontwikkelings-samenwerking), van beide richtingen radicaal afstand nemend en primair mondiaal denkend, Pronk, één van de twee representanten van Nieuw Links in het kabinet.³

Er is weinig twijfel dat een eigen poging tot compromisformulering van deze drie partijgenoten tot niet meer dan zeer globale en alles verhullende beleidsintenties had kunnen leiden. Nòg problematischer was echter dat de buitenlandteksten van Keerpunt '72 zowel voor Van der Stoel als voor Vredeling enkele moeilijk te slikken brokken hadden opgeleverd (on-der andere, naast de NAVO-reserves, ook onderschikking van de Europese eenwording aan progressieve doelstellingen en democratische controle). Voor Pronk bevatten de desbetreffende paragrafen daarentegen zo goed als volledig acceptabele opdrachten waarmee hij graag de regering inging

³) Van de andere Keerpuntpartijen was de PPR in feite alleen met Pronks kandidatuur gelukkig. Vrezend dat het door haar gewenste fundamenteel kritische NAVO-lidmaatschap bij Van der Stoel noch Vredeling in goede handen was, stelde de PPR naast of in plaats van Van der Stoel de Groningse polemologie-hoogleraar Röling voor als minister voor vredesvraagstukken (toen dat niet doorging werd hiervoor Kooijmans, de tegenkandidaat van de ARP, benoemd als staatssecretaris op BuZa met speciale verantwoordelijkheid voor Ontwapening en VN-aangelegenheden). En D'66, dat bij de Keerpuntvaststelling nog het PvdA-Congresbesluit had tegengehouden dat Nederland uit de NAVO wilde laten treden, had bij de verkiezingen zo veel zetels verloren dat het zich tijdens de formatiebesprekingen weliswaar gedeisd hield. Maar het deed dat eveneens toen ook de (Nieuw Linkse) partijvoorzitter van de PvdA, Van der Louw, bedenkingen had tegen Van der Stoel en voorstelde in diens plaats D'66-leider Van Mierlo op BuZa te zetten (Melkert 1981, p. 98, 100 en 112, noot 9). Den Uyl maakte daarna echter van de benoeming van Van der Stoel – zijn al vele jaren vertrouwde 'kompas in de buitenlandse politiek' (Bleich, 2008, p. 249) – een halszaak (Houtert 1973) – en D'66, dat toch al dicht bij Van der Stoel stond dan bij Nieuw Links, was tevreden met een staatssecretariaat op BuZa van Brinkhorst, voor Europese zaken.

(de paragraaf over ontwikkelingssamenwerking was zelfs grotendeels door hemzelf geschreven). Voor hem hoefde de Keerpuntbelijdenis dus niet te worden opengebroken. De twee toekomstige collega's echter konden of wilden daar evenmin op aandringen – waarschijnlijk hopen dat het vermijden van nieuw vastgelegde kabinetsopvattingen hen individueel méér beleidsruimte zou geven, en/of dat latere ontwikkelingen het kabinet wel zouden dwingen deze Keerpuntvoornemens te vergeten.

Uiteindelijk betekende het nalaten van verdere programma-afspraken echter slechts uitstel. Hete hangijzers die in het begin worden vermeden, moeten tijdens de rit worden geregeld – òf breken de samenwerking vroeg of laat op. Mede door de vele uitgestelde zaken zou het kabinet Den Uyl de geschiedenis ingaan als het kabinet van de nota's, zoals KVP-fractieleider Andriessen in 1977 opmerkte. En deze constateerde eveneens dat 'individuele ministers zich relatief grote vrijheden konden veroorloven' (beide punten geciteerd in Melkert 1981, p. 45). Zoals we echter verderop in dit hoofdstuk nog zullen zien, moesten ook deze vrijheden achteraf telkens weer worden rechtgezet of weggemasseerd in de ministerraad. En dat maakte dat de van meet af aan zwakke kabinetsharmonie er in de loop van de tijd niet beter op werd – al waren er ook ex-terne gebeurtenissen die wèl samenbindende effecten hadden (zoals de oliecrisis, terroristische acties van Molukkers en, niet de minste, de Lockheed-affaire).

Gelet op Keerpunt'72 kunnen we dus concluderen dat in elk geval Van der Stoel en Vredeling niet de intentie hadden alle beleidsvoornemens even serieus te nemen. Onze maatstaf, het pro-ontwikkeling-model, betreft echter alleen het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid. Met enkele specifieke punten uit de Keerpuntparagraaf over dit laatste hadden deze twee ministers waarschijnlijk eveneens moeite. Ons gaat het echter niet alleen om de intenties, maar nog meer om de beleidsuitvoering – en dan niet alleen die van de buitenlandministers (en -staatssecretarissen), maar die van het hele kabinet.

Het specifieke beleid (conceptualisering en uitvoering) op de verschillende deelterreinen beschouwen we in de hierna komende paragrafen. Voor de globale oriëntering van het kabinet-Den Uyl kan worden herinnerd aan wat de minister-president in mei 1973 in de regeringsverklaring als het centrale uitgangspunt van zijn regering verwoordde, namelijk:

dat het kabinet zich in zijn beleid zou laten leiden '*door het streven naar opheffing van ongelijkheid en achterstelling*', en zijn hoofdtaken plaatste in het '*ruimere kader van het terugdringen van bestaande ongelijkheid in inkomen, bezit, macht en kennis*' (Tweede Kamer 1973a, p. 1565, cursivering toegevoegd).

Werd met dit uitgangspunt ook bedoeld op de *internationale* ongelijkheid èn de ongelijkheid *binnen* ontwikkelingslanden? Ongetwijfeld – ook al herhaalde de premier de betreffende woorden zelf explicieter ten aanzien van de binnenlandse dimensie in ontwikkelingslanden dan ten aanzien van de internationale (idem, p. 1567). Maar Pronk onderstreepte *beide* aspecten in elk geval wèl vele malen.⁴ Bij de andere ministers en staatssecretarissen van dit kabinet was dit misschien minder expliciet, maar van de meesten, zo niet allen – en zeker ook van Van der Stoel en Vredeling – was bekend dat zij, in globale zin, de landen èn mensen in de Derde Wereld een warm hart toedroegen. En ook voor Den Uyl was de internationale solidariteit langzamerhand een van zijn belangrijkere politieke doelstellingen geworden, zoals ik van hem ver-

⁴) Om te beginnen in zijn eerste ministeriële redevoering in het buitenland, op 5 juli 1973 in de Ecosoc-vergadering van de VN in Genève, bij welke gelegenheid hij er ook ongeveer dezelfde bewoordingen voor bezigde als Den Uyl in de regeringsverklaring (zie zijn gebundelde redevoeringen tussen 1973 en '77 in Pronk 1977a, p. 4; daarin wordt deze rede weliswaar gedateerd op 5 juni, maar Lodewijk van Gorkom (zijn latere DGIS), die er bij aanwezig was, noemt 'juli' in zijn memoires (Gorkom 2009, p. 144).

nam tijdens zijn aanwezigheid als lid van de parlementaire delegatie bij Unctad-3 in 1972 in Santiago, Chili.

Toch bevatte de regeringsverklaring wel beleidsintenties die met deze globale oriëntering niet goed te rijmen waren – of op dat punt onduidelijk waren. Den Uyl moest in deze verklaring, sprekend namens de gehele ministersploeg, uiteraard de diverse (potentiële) conflictpunten in het buitenlandbeleid zien te maskeren. De Europese integratie was zo'n punt. Het voorwaardelijkheidsdenken over die integratie (alleen pro mits zij progressief en democratisch zou zijn) was bijvoorbeeld in Keerpunt'72 nog duidelijk benadrukt. In de regeringsverklaring was dit echter alleen in gematigde vorm te herkennen.

Wellicht waren echter ook hierover Den Uyls persoonlijke opvattingen toen nog in beweging. Althans, in de redevoering die hij nog geen vijf maanden later – evident eveneens als minister-president – hield voor de Europese Beweging, nam hij zó opvallend afstand van het decennia lang toegejuichte Europese eenwordingsstreven als zodanig, dat, volgens een latere waarnemer, 'vele "Europeanen" binnen en buiten de PvdA de schrik om het hart' sloeg (Veenstra 1977, p. 249; ook Melkert 1981, p. 89). Aan de vooravond van het Nederlandse voorzitterschap van de EG⁵ in de tweede helft van 1976 werd het accent echter al weer verlegd, en in het verkiezingsprogramma van 1977 leek de PvdA zelfs weer wat afstand te nemen van de eerdere Keerpunttekst (Veenstra 1977, p. 249-250). Dat had alles te maken met de oliecrisis en de gevolgen daarvan, zoals we nog zullen zien.

Pronk: deskundig, ambitieus en gedreven, maar ook kwetsbaar

Den Uyl was behalve idealist ook pragmaticus (en opportunist) – zoals iedere politicus. Dat Pronk voor hem in aanmerking kwam als nieuwe OS-minister (z.p.) was, naast diens snel gerezen faam als ontwikkelingsdeskundige en gewaardeerd Kamerlid, vooral ook te danken aan het feit dat hij zich aansloot bij Nieuw Links (Jansen van Galen & Vuijsje 1973, p. 64).

Drs. Jan P. Pronk (1940) was, anders dan zijn ambtsvoorgangers, specialist op het terrein waarop hij minister werd. Maar anders dan Van der Stoel, die zijn internationale ervaring vooral opdeed in de politiek⁶, leerde Pronk zijn terrein in eerste instantie kennen als wetenschapper en activist. Pronk was, na zijn doctoraal economie in Rotterdam, in januari 1965 wetenschappelijk medewerker geworden bij zijn grote inspirator, Jan Tinbergen. Zijn voornaamste bezigheden aldaar betroffen toepassingsgerichte aspecten van internationale vraagstukken van armoede en onderdrukking, in het bijzonder de beleidsadvisering (hij nam onder andere deel aan de Evaluatiewerkgroep-Janssen en aan de oecumenisch-maatschappijkritische bezinning in en rond de Wereldraad van Kerken). Tegelijkertijd timmerde hij aan de weg als voorlichter van het grotere publiek en publicist (een van zijn columns in het economenweek-blad ESB kwam reeds eerder ter sprake). In enkele jaren ontwikkelde hij zich tot veel gevraagd spreker en actievoerder ten behoeve van ontwikkelingslanden (inclusief verschillende bestuurlijke functies in

⁵) Hoewel de fusie van de voorheen afzonderlijke Commissies van de EEG, de EGKS en Euratom reeds in 1967 van kracht werd, en de afkorting 'EG' voor de Europese Gemeenschap slechts geleidelijk aan raakte ingeburgerd, zal ik met ingang van dit hoofdstuk deze afkorting gebruiken als het geheel van de Europese Gemeenschap wordt bedoeld. Alleen in citaten waar nog naar de 'EEG' wordt verwezen laat ik die staan, als ik de indruk heb dat daarmee alleen op het EEG-Verdrag van Rome wordt gedoeld.

⁶) Mr. Max van der Stoel (1924) was van 1958 tot '65 eerst internationaal secretaris van de PvdA, en woordvoerder in de Eerste en de Tweede Kamer (respectievelijk vanaf 1960 en '63) en daarna staatssecretaris in het kabinet-Cals voor VN en andere buiten-Europese zaken (waarbij hij zich met name inzette voor de totstandkoming van het Non-proliferatieverdrag tegen kernwapens). Nadat hij in 1963 opnieuw lid van de Tweede Kamer was geworden (en dat vanaf 1971 combineerde met het Europese Parlement) had hij internationaal vooral aandacht getrokken met zijn krachtige protesten tegen het kolonelsregime in Griekenland.

de Derde-Wereldbeweging).

Nadat Pronk – opgegroeid in een orthodox-hervormd milieu – in zijn studententijd de Nederlandse politiek had verkend bij de CHU-Jongeren, stapte hij, (zoals hij het zelf omschreef) als een ‘verlate doorbraak-christen’, in januari 1965 over naar de PvdA (Brandsma & Klein 1996, p. 16). Zijn grote inzet en geëngageerde deskundigheid trokken binnen enkele jaren de aandacht van de partijleiding en de fractie in Den Haag. En dat zocht hij ook, want een rol als toeschouwer en criticus van het regeringsbeleid kon hem niet lang bevredigen. Aanvankelijk had Den Uyl hem nog wel even geducht als ‘een gevaarlijk klein ideoloogje’ (Jansen van Galen & Vuijsje 1973, p. 67), maar die was daar snel overheen. Pronk werd gevraagd als kandidaatlid en opvolger van Ruygers, de in 1970 overleden OS-woordvoerder van de partij in de Tweede Kamer (Brandsma & Klein 1996, p.38). Hoewel hij daar, na zijn verkiezing in 1971, ijverig doorging met opvallen (in de eerste plaats als specialist op ontwikkelingssamenwerking, maar binnen de fractie ook als overtuigd alleskunner in zaken van algemeen politiek en economisch beleid), beseftte hij spoedig (ondanks zijn succes met de op zijn naam gekomen moties, genoemd in het vorige hoofdstuk) dat vanuit de oppositie het overheidsbeleid niet echt te corrigeren was. Hij wilde meer, en begreep dat daarvoor de PvdA in de regering moest komen. De kans daarop kwam toen het kabinet-Biesheuvel geheel onverwacht bezweek in de zomer van 1972. Na de vervroegde verkiezingen en de formatie van het kabinet-Den Uyl werd hij de eerste PvdA-minister voor ontwikkelingssamenwerking.

Naar voren gekomen als één van de breder inzetbare Nieuw-Linkers, en in waarschijnlijk alle opzichten politiek van harte gesteund door de van twee naar zeven zetels gegroeide PPR-fractie (haar lijsttrekker en voormalig schaduwminister voor ontwikkelingssamenwerking, De Gaay Fortman jr., had nog zonder bezwaar voor hem plaatsgemaakt als nieuwe OS-woordvoerder van de progressieve combinatie), was Pronk voor Den Uyl een (bijna) onvermijdelijke kandidaat voor dit ministerschap. Inmiddels geïmponeerd geraakt door Pronks grote intellectuele kwaliteiten, zag de kandidaat-premier ook diens strategisch inzicht en politiek-inhoudelijke ambitie als iets dat van pas kwam. Weliswaar merkte hij ook zwakke kanten op, maar hij vond dat die werden gecompenseerd (Den Uyls eigen woorden) ‘door het feit dat hij altijd tot overleg bereid is. Pronk is een man met erg veel gevoel voor het compromis, misschien eerder te veel dan te weinig’ (geciteerd in Jansen van Galen & Vuijsje 1973, p. 68).

Hoe vaak Den Uyl van dit laatste zelf gebruik zou maken als premier en bemiddelaar tussen de verschillende visies in zijn kabinet, zullen we nog zien. Inhoudelijk kon hij echter, globaal genomen, vaak een heel eind meegaan met wat zijn OS-minister in de ministerraad probeerde te verdedigen.

Na het voorgaande zullen de eerste drie kwalificaties boven deze sectie: deskundig, ambitieus en gedreven, voor zichzelf spreken. Ze kwamen voor in vele publicaties over zijn bliksemsnelle opkomst – met als de meest opmerkelijke het hierboven al enige malen aangehaalde artikel van Jansen van Galen & Vuijsje (1973), dat vier maanden na het aantreden van het kabinet verscheen als omslagverhaal van de Haagse Post, met op de voorpagina: ‘*minister Jan Pronk van ontwikkelingshulp – een wonderkind in de linkse politiek*’! Brandsma & Klein merkten in hun (veel latere) ‘journalistieke portret’ van Pronk weliswaar dat deze zelf niet zo gelukkig was met het derde etiket (‘gedreven’). Maar dat bleek voort te komen uit de associatie die dit woord blijkbaar bij hem opriep, waartegen hij protesteerde met de onbeschroomde zelfkwalificatie: ‘Ik ben niet gedreven of bevlogen, ik ben deskundig’ (1996, p. 22).⁷

⁷) Pronk meende dat de eerste twee woorden ontwikkelingssamenwerking ‘reduceren tot “goeddoen”, geld geven, liefst veel, aan minderbedeelden in de wereld’, zo noteerden Brandsma & Klein. En dat hij zich door zulke etiketten ‘niet altijd meer serieus genomen’ voelde; waardoor ‘te weinig wordt erkend dat hij zijn werk op een wetenschappelijke manier benadert’ (1996, p. 22). Den Uyl vond dit laatste echter ‘de keerzijde van (Pronks)

‘Alsof er een noodzakelijke tegenstelling bestaat tussen die begrippen’, zo voegden deze auteurs aan dit laatste citaat toe. Sterker, ondanks Pronks bezwaren, lijkt het mij zelfs méér terecht om te zeggen dat het juist in combinatie met zijn geïnspireerdheid en vasthoudendheid was dat Pronks kennis van zaken tot gelding kwam. Hij wist niet alleen wat de voornaamste problemen waren en hoe die moesten worden aangepakt, hij liet ook nooit na anderen daarop aan te spreken, zelfs tot voorbij het punt waar dezen wellicht eigener beweging hadden willen gaan. Gedrevenheid en ambitie tekenden hem inderdaad allebei.

Deze laatste karaktertrek erkende hij overigens wél zonder aarzeling (Brandsma & Klein 1996, p. 23). En dat gold met inbegrip van de negatieve connotatie die dit begrip nu eenmaal aankleeft: want die overheerste bij Pronk ook wel eens. Bij die ambitie van hem hoort echter wel een kanttekening: in Pronks geval werd die in véél hogere mate gekenmerkt door zijn bijkans tomeloze wil om te bereiken wat hij politiek nodig vond, dan door een streven naar persoonlijk gewin.⁸

Ik zou dit Pronks *primair politiek-inhoudelijke* ambitie willen noemen. En die was zonder twijfel groot: niet minder dan de terugdringing van ongelijkheid en onrecht overal in de wereld. Hij dacht wel dat hij daar niet alleen voor stond – het was immers ook de doelstelling van het kabinet als geheel. Maar het was wel echt zijn persoonlijke doelstelling, altijd al geweest. Alleen moet hij zich, vanaf 11 mei 1973, de dag van zijn beëdiging als minister, daarvan zo mogelijk nóg sterker bewust zijn geweest dan voorheen. Vanaf toen beschikte hij immers ook over middelen om er iets aan te doen – de beste althans waarover een in Nederland geboren jongeman van 33 zich mag voorstellen ooit te kunnen beschikken. En dat maakt voor iemand die zich aangesproken voelt door de Bijbelse gelijkenis van de talenten (Brandsma & Klein 1996, p. 24) van een mogelijkheid meteen een persoonlijke opdracht.

De talenten had hij er zeker voor – misschien niet alle, maar wel indrukwekkend veel. En als we daar ook de wilskracht om het serieus te proberen onder mogen begrijpen, dan kan uit de uitspraak die Trouw-journalist, Henk Biersteker, van enkele ‘vrienden van de nieuwe minister’ optekende en als titel boven zijn artikel liet zetten: ‘*Als het Jan Pronk niet lukt, lukt het niemand*’ (Trouw 17 mei 1973), tevens worden afgeleid dat de aangehaalden er van uit gingen dat Pronk de intentie had dit echt te proberen.⁹

Over de vraag of het Pronk tijdens zijn eerste periode als OS-minister gelukt is, was tegen het einde van de kabinetsperiode wel het een en ander bekend – enkele van de (merendeels ontkennende) meningen daarover zullen we nog aanhalen. Maar of hij èn/of het kabinet het ook steeds serieus geprobeerd hebben, zullen we in de slotparagraaf proberen te beantwoorden.

Ter completering van deze impressie is er echter nog een vierde kwalificatie van deze OS-minister nodig: duidelijk is namelijk dat een politiek-inhoudelijke ambitie zo immens als die van Pronk hem ook kwetsbaar maakte. Met zo’n doelstelling moest het na enkele jaren bereikte re-

grote hersenvermogen (...): hij is te veel een rationalist (...), heeft de neiging toestanden en mensen in schema’s te benaderen. Hij kan moeilijk relativiseren en dan loop je het gevaar mensen te behandelen als schaakstukken’ – waarop Den Uyl echter onmiddellijk zijn al geciteerde onderstreping van Pronks (te) grote bereidheid tot overleg en compromis liet volgen (Jansen van Galen & Vuijsje 1973, p. 68).

⁸) Dat laatste althans niet wat materiële zaken betreft, want zijn drang om erkend te worden om zijn intellectuele en politieke betekenis was wél groot. Waar trouwens niets op tegen is – uitgezonderd misschien de allerlaatste van de volgende eveneens van hem genoteerde uitspraken: ‘Ik wil geciteerd worden, door medestanders en door tegenstanders. Dat is mijn hoogste ambitie. Je wordt niet geciteerd als je niet de moeite waard bent. En mijn analyses zijn de moeite waard. Ik vind dat ik te weinig word geciteerd (Brandsma & Klein 1996, p. 23).

⁹) Als één van de daarvoor geraadpleegden kan ik dit bevestigen. Biersteker noteerde echter ook bedenkingen, zoals bijvoorbeeld naar aanleiding van zijn vraag over het risico dat Pronk ‘door zijn “jonkheid” brokken zal maken’. Maar anderen vonden hem ‘eerder al teveél gerijpt, al teveél een politiek dier en bereid tot concessies’, zoals er ook verschillend werd gedacht over de mogelijkheden die Pronk in de komende vier jaar echt zou hebben voor beleidsvernieuwing (Biersteker 1973).

sultaat onvermijdelijk kaal afsteken bij het geambieerde. Maar hoevelen zullen die doelstelling zelf niet al bij voorbaat beschouwd hebben als te naïef en te bevlogen om haalbaar te zijn? Niet zozeer het grote publiek misschien, want in die tijd waren ideeën als de zijne – en nog wel radikaler! – behoorlijk populair, vooral in de media. Maar bij de insiders, de beleidselite, en natuurlijk ook bij al diegenen die het met de doelstelling als zodanig niet eens waren, en meer geïnspireerd worden door het pro-domo-model, of erger, lag dat anders. Pronk was niet voor niets bang om als idealistisch over te komen, want de verdenking van onrealistische ambities en onuitvoerbare inschattingen van de beleidsmogelijkheden is dan automatisch je deel.

De pro-ontwikkeling-politicus die dit doel wel serieus neemt, heeft dus een probleem – ook als hij benadrukt dat de genoemde terugdringing van ongelijkheid en onrecht niet in enkele jaren gerealiseerd kan worden, en bovendien: dat hij slechts wil *proberen* daaraan bij te dragen. Pronk, met zijn imago van bevlogen radikaal en jongste minister in het meest linkse kabinet na de oorlog, had dat probleem bij uitstek bij zijn binnenkomst op het ministerie van BuZa; maar het nam ook in latere fasen niet noemenswaardig af. Bezorgdheid, zo niet afkeer, is hem daar wellicht niet vaak openlijk getoond, maar de receptie van zijn ideeën was wel divers en nogal gespreid over een breed deel van het politieke spectrum – met op DGIS misschien wat minder en op de rest van het departement en in de buitenlandse dienst een duidelijker overheersing van het soort pro-domo-opvattingen dat we in de vorige hoofdstukken konden herkennen in enkele interne stukken. Pronk heeft wel geprobeerd die bezorgdheid weg te nemen¹⁰, en het is ook bekend dat hij van de aanvankelijk de-kat-uit-de-boom-kijkende ambtenaren er steeds meer wist te enthousiasmeren.¹¹ Maar zijn probleem was, en bleef, dat de (verplichte) loyaliteit van een ander deel van de medewerkers in Den Haag en in het veld zelden verder reikte dan gedweeheid in het uitvoeren van opdrachten – die soms alleen via ge-kend andersdenkende hogeren tot hen kwamen.¹² De wel eens gehoorde klacht dat Pronk zich slechts beperkt liet (bij)sturen door ambtelijke aanbevelingen, moet minstens voor een deel worden verklaard door het feit dat hij slechts bij weinigen in het departement een beroep kon doen op het soort idealistische creativiteit dat voor zijn beleid zo dringend nodig was.

Hoewel van een gemotiveerd pro-ontwikkeling-politicus niet verwacht kan worden dat hij dit probleem voorkomt of oplost door zijn doelstellingen aan te passen, dient toch de vraag te worden gesteld of Pronk wel (altijd) voldoende realistisch en pragmatisch handelde. Ik denk dat hij dit binnenskamers, op het departement en elders waar beleidsvoorbereidend overleg plaatsvond, wel altijd probeerde te doen. Maar hij kon zich daarbij niet altijd aan de bestaande ambtelijke tradities en hiërarchie op BuZa houden. Om die te omzeilen zocht hij bijvoorbeeld rechtstreeks contact op allerlei niveaus van het ambtelijk apparaat en onderhield hij daarmee relaties van meer vertrouwelijke aard dan gebruikelijk was. De top van het ministerie kon dit weinig waarderen en had nog meer moeite met Pronks wens om tot in detail over de voorbereiding van het beleid te worden geïnformeerd, teneinde alle belangrijke eindbeslissingen daarover in eigen hand te kunnen houden. Dat was een managementstijl die hem niet door iedereen in

¹⁰) Maar dat gebeurde soms ook alleen maar beleefdheidshalve, zoals bij zijn eerste (wekelijkse) beleidsvergadering op DGIS op 15 mei 1973 waar hij begon met ‘zijn waardering uit te spreken voor het tot nu toe gevoerde ontwikkelingsbeleid, *dat niet vraagt om radicaal ander beleid*’ (cursivering toegevoegd – citaat uit het eerste document in het exclusief aan de eerste periode-Pronk gewijde vierde deel van de bronnenserie van het ING: Dierikx et al., red. 2005b, p. 1). Dit beleefdheidje, onmisbaar als het was, zal binnen het ministerie niet veel onrust hebben weggenomen – en daarbuiten, als het bekend was geworden, eerder teleurstelling en hoon dan lof hebben geoogst.

¹¹) Later werd daar wel eens naar verwezen als de ‘Pronk-maffia’, maar dat deden voornamelijk degenen die niet gelukkig waren met Pronks beleidsaccenten.

¹²) Een van de meer welwillende, maar toch niet te overtuigen, hogeren: Lodewijk van Gorkom, die in september 1974 Meijer opvolgde als DGIS, schreef in zijn memoires dat hij Pronks ‘doelgroepenbeleid van armoedebestrijding een vorm van symptoombestrijding’ vond (Gorkom 2009, p. 163).

dank werd afgenomen, waaronder DGIS Meijer, die vijf jaar later zijn gram hierover nog eens onder woorden bracht in een memo aan zijn opvolger Van Gorkom. Dat ging over het vervolg van de reorganisatie die Pronk had willen doorvoeren in de tweede helft van zijn periode. Daarbij werd hij echter zodanig tegengewerkt door de leiding van belanghebbende directies en afdelingen, dat de klus onafgemaakt moest worden overgedragen aan de volgende minister.¹³

Een volgend punt is dat een politicus de resultaten van zijn inspanningen wel eens moet verbloemen en, bijvoorbeeld, altijd optimisme dient uit te stralen – tenzij negatieve voorspiegelingen meer functioneel zijn. Pronk deed dat, gegeven zijn in tal van opzichten veel moeilijkere opdracht misschien nog vaker en in sterkere mate dan andere ministers. Maar hij had daarbij ook nog een tweede probleem: zijn electorale achterban was erg divers. Naast de, waarschijnlijk grootste, groep die hij retorisch meestal gemakkelijk om de vinger kon winden, was er het bijna allergisch-kritische deel van zijn politieke ‘vrienden’ en zijn voormalige wetenschappelijke collega’s en mede-activisten/bestuurders in de Derde-Wereldbeweging. Wetend dat zijn politieke rol mede afhing van de voortgaande steun van een voldoende groot deel van deze laatste deelverzamelingen, toonde Pronk zich vaak gevoeliger voor hun (potentiële) kritiek dan goed was (bijvoorbeeld door bereikte resultaten te mooi voor te stellen, maar ook door beleidsintenties te formuleren of te suggereren die, behalve moeilijk haalbaar, soms ook niet erg zinvol waren – de voorbeelden daarvan komen we in de loop van dit hoofdstuk tegen).¹⁴

Overigens was Pronk, net als een deel van deze critici, in wezen op iets anders uit dan alleen het vergroten van de kansen van ontwikkelingslanden en de armsten daarin: allen streefden zij in meer of mindere mate, tevens of zelfs in de eerste plaats, hervorming van de *eigen* (Nederlandse) samenleving na. En dat had prioriteit, tijdelijk of voortdurend – zij het stellig ook

¹³) Ik zal daaraan een aparte sectie wijden in subparagraaf 6.3.4. Het memo dat ex-DGIS Meijer hierover op 3 februari 1978 aan zijn opvolger Van Gorkom schreef (opgenomen in het vijfde ING-boek) kritiseerde Pronks stijl van leidinggeven scherp: ‘de hiërarchische weg is geheel verbroken’; ‘vertraging in de besluitvorming en minder zelfvertrouwen op eigen besluitkracht van een aantal ambtenaren; en ‘een enorme overbelasting van de top’ (Dierikx et al., red, 2007, p. 36).

¹⁴) Een gebeurtenis toont deze ambivalente gevoeligheid voor radicaal-linkse kritiek in meer algemene zin: Pronks debat met een redacteur van het *Tijdschrift voor Anti-Imperialisme Scholing* (TAS – de opvolger van het in december 1972 voor het laatste verschenen *Nesbitt-Bulletin*) op 2 mei 1974 in de aula van de Vrije Universiteit te Amsterdam. De eerste aflevering van TAS was van een boek-dikke omvang (280 bladzijden) met de meest grondige analyse van het tot dan toe gevoerde hulpbeleid van de Nederlandse overheid tot op dat moment, geschreven vanuit neo-Marxistische concepties (al werd dit laatste er niet in vermeld). Er werd een massa cijfers en concrete gegevens in aangedragen van relevante historische en actuelere ontwikkelingen, die alle werden voorgesteld als harde ‘feiten’ die het fungeren van die hulp ‘in dienst van kapitaalsbelangen’ zouden bewijzen. Maar in werkelijkheid hielden zij niets anders in dan een suggestief gepresenteerde aankleding van een niet plausibel gemaakt uitgangspunt: Nederland is door en door kapitalistisch, dus dient alles wat zijn overheid doet kapitalistische belangen, wat voor de massa’s in de Derde Wereld uitsluitend ‘verslechtering van hun situatie, handhaving van de uitbuitingsverhoudingen en belemmering van ontwikkelingen in socialistische richting’ kon betekenen (dit laatste aangehaald uit de stellingen die TAS-redacteur, Dick de Graaf, aan het VU-gehoor voorlegde). Pronk ontkende wel dat dit uitgangspunt het zijne was, maar beging vervolgens de onvergeeflijke fout te zeggen dat hij ‘inhoudelijk achter de kritiek’ van TAS stond (De Tijd en De Groene Amsterdammer, respectievelijk 3 en 8 mei 1974). Daarmee zal hij weliswaar slechts bedoeld hebben dat de vermelde gegevens over het verleden moeilijk geheel te ontkennen waren, maar zijn daar haastig op volgende verdediging van het nieuwe beleid van het kabinet-Den Uyl, waardoor alles zou veranderen, was schier onmogelijk tegenover deze aanval: elke poging daartoe was immers niet alleen bij voorbaat gedoemd te mislukken, maar zou ook de echte strijd voor verbetering belemmeren. Geen van beide debaters schuwde demagogie, maar Pronk was er kennelijk niet op voorbereid dat die van hem eerder hol en geforceerd zou klinken tegenover die van zijn tegenstander. En hij werd mogelijk nog meer verrast door de langzaam omslaande stemming in de zaal, die van nieuwsgierige afwachting veranderde in luid gejoel en protest.

Achteraf zou Pronk hebben ‘gegrijnsd’ dat dit ‘een van de weinige discussies in [zijn] leven was die hij verloren’ had, zo menen Beerends & Broere (2004, p. 225) te hebben waargenomen.

in de overtuiging dat mede daardoor, en voor sommigen zelfs pas ná die hervorming, een beleid zou ontstaan dat de kansen voor de Derde Wereld echt verbeterde. Het probleem van deze overtuiging is niet dat dit niet waar zou kunnen zijn – waarom niet, als er voldoende andere landen mee zouden doen? Maar in de voorafgaande fase (als er nog zieltjes gewonnen moeten worden) is het wél een idee dat blind kan maken voor de mogelijkheid dat de belangen van de eigen en de buitenlandse samenleving botsen. En dan is het ook bij deze socialisten en andere radicalen de vraag of (tijdelijk?) het hemd niet nader is dan de rok.

Er zijn meer uitingvormen van een dergelijke, wat je zou kunnen noemen, ‘ideologische kwetsbaarheid.’ Socialisten en alle anderen die een samenhangende maatschappijvisie en handelingstheorie volgen, kunnen eraan blootstaan: de ideologie is weliswaar niet toetsbaar, maar achteraf kunnen over haar bruikbaarheid wél vragen rijzen. We zullen nog zien of en in hoeverre Pronk hieraan eveneens ‘leed’ en welke van zijn beleidsopvattingen erdoor getekend werden.¹⁵

Naast deze mogelijkheid van ideologische kwetsbaarheid is er in het geval van Pronk ook nog een persoonlijke vorm van kwetsbaarheid, die niet onvermeld kan blijven: zijn langjarige probleem met drank en vrouwen. Na een tweede veroordeling voor rijden onder invloed in april 1975¹⁶, ontsnapte hij aan het politieke doodvonnis omdat de politierechter deze keer naliet hem gevangenisstraf op te leggen. Dat gaf Den Uyl ruimte om een ministerswisseling te vermijden, die zijn kabinet wellicht meer schade had berokkend dan dit schandaal met Pronk – die was namelijk niet de enige minister die om dit soort redenen over de hekel ging! (Lunshof 2004, p. 26-27). In Pronks geval bleef dit echter doorgaan. De serieuze media besteedden slechts incidenteel, en doorgaans afstandelijk, aandacht aan zijn escapades – of wat de roddelpers daarover rondbazuinde. Maar er waren politieke tegenstanders die er wel aanleiding in zochten (en vonden) om er zijn beleid mee te karikaturiseren, of het op andere wijze tegen te werken. Het heeft Pronk allemaal niet verhinderd om met zijn hervormingsplannen door te gaan, en de meesten van zijn aanhangers niet om hem te blijven steunen. De smet die het onvermijdelijk ook wierp op de zaak waar hij voor stond, bleef gelukkig beperkter van duur dan die op zijn persoon.

¹⁵) Zoals we al hebben gezien, deelde Pronk in elk geval niet de bij veel van zijn partijgenoten vanzelfsprekende pro-Europese houding. VerLoren van Themaat vermoedde dat deze houding iets te maken had met de voorheen onder socialisten eveneens voorkomende pleidooien voor een wereldregering: ‘Elke versterking van supranationale instellingen werd haast uit principe “socialistisch” genoemd.’ Waaruit volgens hem het ‘monsterverbond’ voortkwam van liberalen en socialisten die ‘zij aan zij met het grote bedrijfsleven streden om tot een versterkte Europese Gemeenschap te komen’ (VerLoren van Themaat 1977, p. 365). Iets verderop beschreef hij hoe de socialistische ‘gelijkheidsgedachte’ (ook herkenbaar in de uitgangspunten van het kabinet-Den Uyl) ‘door de PvdA in haar houding tegenover de Derde Wereld was overgeplant van de oorspronkelijke *intermenselijke* relaties naar *interstatelijke* relaties. Impliciet werd daarbij verondersteld dat wanneer deze gelijkheid op interstatelijk niveau tot stand zou komen, zij ook binnen die staten zou gaan gelden’ – een idee dat de auteur tijdens het dekolonisatieproces en in de jaren zestig nog wel begrijpelijk vond. Maar nu, zo vervolgde hij, ‘in de jaren 1970, is dit in zijn algemeenheid een verkeerde veronderstelling gebleken’ (idem, p. 367-368, cursivering toegevoegd).

Ik zal de eigen ‘socialistische’ conclusies van deze auteur (die, na enkele jaren voor het UNDP in Mali te hebben gewerkt, tussen 1974 en ’78 als DGIS-ambtenaar betrokken was bij de financiële hulpverlening, en in 1988 op 42-jarige leeftijd overleed) hier voorlopig even laten rusten totdat we bij dezelfde keuzevragen in het beleid van Pronk aankomen.

¹⁶) In de nacht van 5 maart 1975 was hij, tijdens een ambtelijk vergaderweekend en niet onderweg naar huis, met een te hoog promillage van de weg geraakt. In de publiciteit daarover raakte echter bekend dat hij ook in 1970 al eens voor iets dergelijks was veroordeeld en toen zelfs een onvoorwaardelijk celstraf van een week had moeten ondergaan – iets waarover hij bij zijn aantreden in de politiek gezwezen had (Brandsma & Klein 1996, p. 76). Ondanks zijn nieuwe veroordeling in april 1975, kreeg hij zijn alcoholprobleem pas in mei 1984 onder de duim (idem, p. 80).

Beleidsdoelstellingen en -instrumenten

In het voorgaande is al genoteerd dat het centrale uitgangspunt van de regering-Den Uyl: 'streven naar opheffing van ongelijkheid en achterstelling' en 'terugdringing' van de bestaande 'ongelijkheid in inkomen, bezit, macht en kennis' (zie de regeringsverklaring, geciteerd op p. 456) kennelijk zowel de *internationale* als de *binnenlandse* ongelijkheid in ontwikkelingslanden omvatte, al was dit bij Pronk explicieter als bij Den Uyl. Welke plaats nam de ontwikkelingssamenwerking, zijnde het beleidsterrein waarop dit uitgangspunt dan tot uiting diende te komen, in binnen het geheel van Nederlands buitenlandbeleid? En hoe belangrijk was dit, enerzijds: tussen de specifieke prioriteiten van de buitenlandse politiek, en anderzijds: in verhouding tot de binnenlandse problemen van Nederland?

Wat de buitenlandprioriteiten betreft zijn de MvT's bij de begroting van BuZa in eerste instantie de voornaamste bron, zij het dat die af en toe werden verduidelijkt of nader aangezet in aparte beleidsnota's en redevoeringen, interviews of artikelen van de ministers en staatssecretarissen verbonden aan dit ministerie. In het algemene deel van hun eerste MvT (voor 1974) waren Van der Stoep en Pronk vrij precies over de rangorde van hun prioriteiten – terecht, omdat die in de zich snel wijzigende omstandigheden van die tijd ook niet meer zo eenvoudig te bepalen was. Maar vermoedelijk ook omdat zij het daarover onderling niet helemaal eens waren geworden, en dat maar liever achter een wolk van retoriek verborgen hielden. Wat het eerste betreft, goede redenen voor enige vaagheid, waren inderdaad, zoals deze ministers in de eerste alinea's van hun inleiding onderstreepten: dat de 'traditionele scheidslijnen op dit terrein (...) steeds meer aan betekenis inboeten'; en dat ook de 'steeds grotere vervlechting van de factoren die het samenstel van de internationale relaties bepalen' onmiskenbaar een feit was (MinBuza 1973b, no. 2, p. 2). Van een scherp en wat gekunsteld onderscheid tussen het behartigen van de veelsoortige en onmiddellijke Nederlandse belangen naast (of tegenover) het bijdragen aan internationale solidariteit, zoals we dat in het vorige hoofdstuk bij het kabinet-Biesheuvel zagen, was bij deze ministers dan ook geen sprake. Al week hun handelen, en dat van het kabinet, in de praktijk ook wel eens wat minder af van dat van hun voorgangers, zoals we nog zullen zien.

Van der Stoep en Pronk gaven er in elk geval de voorkeur aan 'de bevordering van vrede, veiligheid, wereldrechtsorde, rechtvaardige verdeling van de welvaart en respect voor de fundamentele rechten van de mens, te presenteren *als één grote, samenhangende taak...*' (idem, cursivering toegevoegd). Natuurlijk konden de verschillende onderdelen van dit geheel niet altijd tegelijkertijd, en met evenveel nadruk en voorrang, worden gediend; en uiteraard waren er ook tegenstellingen tussen bepaalde onderdelen, die het maken van keuzes (tijdelijke of definitieve) onvermijdelijk zouden maken. Maar daarover wilden de ministers het in hun eerste MvT (nog) niet hebben.

In feite waren zij het slechts over één ding eens, namelijk: dat 'behoud van de vrede (...) het grootste en gemeenschappelijke belang van alle volkeren' is. Hier lag dan ook 'de centrale, alles overheersende doelstelling' waarop zij het buitenlandse beleid, 'in zijn totaliteit en in al zijn on-derdelen, bij voortduring' wilden richten. Daarbij stipuleerden zij echter ook, dat 'vrede meer is dan afwezigheid van oorlog', en dat 'werkelijke vrede alleen kan ontstaan op een grondslag van vriendschap, wederzijds belang en in de realiteit geworteld vertrouwen.' Er zou daarom niet volstaan kunnen worden met adequate veiligheidsvoorzieningen en verantwoorde ontwapeningsovereenkomsten: naast gemeenschappelijke organisaties en gedragsregels – 'in de eerste plaats die van de Verenigde Naties' – zou ook de 'totstandkoming van stabiele en rechtvaardige verhoudingen in de wereld krachtig moeten worden bevorderd' (idem).

Vrede was dus wel de prioritaire doelstelling voor de regering-Den Uyl, maar dat stond volgens deze MvT niet in de weg van de opgave dat 'de samenwerkingsvormen tussen Noord

en Zuid en die tussen Oost en West *gelijktijdig* moeten worden vernieuwd en verstevigd' (ibidem – cursivering wederom toegevoegd). De reden hiervoor was dat, zoals al in een eerdere alinea was onderstreept, 'aan de problematiek van de ontwikkelingslanden [een] sterk toegenomen en nog steeds groeiende betekenis' moest worden toegekend, en omdat, zoals op de volgende pagina werd betoogd: de 'tegenstelling' tussen deze landen en de hoog geïndustrialiseerde landen 'een van de voornaamste vraagstukken vormt waarmee de internationale samenleving zich ziet geconfronteerd' (idem, no.2, p. 3). En ook de conclusies die daarop volgden, dat dit vraagstuk 'tot de grote kernproblemen in de huidige wereldsituatie moet worden gerekend', en dat 'aan een doeltreffende aanpak' daarvan 'hoge prioriteit moet worden gegeven', waren niet strijdig met de aangehaalde vredesprioriteit. Immers, waar vrede 'de centrale, alles overheersende doelstelling' zou zijn, zou 'het ontwikkelingsbeleid *een* centrale plaats innemen in het buitenlands beleid in zijn geheel ' (idem, met mijn cursivering van deze twee woorden).

Deze centrale plaats werd in deze eerste MvT nog verder versterkt door twee aanvullende zinnen onmiddellijk na dit laatste citaat: 'met een incidentele aanpak, die slechts op symptomen reageert, kunnen [immers] geen duurzame resultaten worden bereikt. De aandacht zal [daarom] worden geconcentreerd op de uitwerking van een *integraal samenwerkingsbeleid*, dat op een structurele benadering van het ontwikkelingsvraagstuk in mondiaal kader zal worden gericht, en waarbij de totaliteit van het beleidsinstrumentarium van de overheid zal worden betrokken' (idem, cursivering toegevoegd).

Met deze laatste bijzin is tevens het begin van een antwoord gegeven op de vraag naar het belang van de ontwikkelingssamenwerking in verhouding tot de binnenlandse problemen van Nederland. Als immers het gehele beleidsinstrumentarium van de overheid betrokken wordt bij de structurele ontwikkelingssamenwerking, dan maakt ook het binnenlandse beleid daarvan deel uit. Heel specifiek komt dit aan de orde bij de twee beleidsonderdelen die ik in de laatste twee secties van subparagraaf 6.3.3 zal behandelen: de omvorming van de FMO (die voorheen voornamelijk op het stimuleren van Nederlandse bedrijfsinvesteringen in ontwikkelingslanden was gericht); en de pogingen die Pronk samen met Lubbers van EZ ondernam om de structuur van de Nederlandse economie aan te passen, zo mogelijk ook in anticiperende zin, aan ruimere exportmogelijkheden voor ontwikkelingslanden. Verder was uiteraard ook het voorlichtings- en bewustwordingsbeleid (onder andere via de NCO) gericht op de Nederlandse bevolking (waaraan ik een aparte sectie zal wijden in subparagraaf 6.3.4).

In dit hoofdstuk zal echter ook moeten worden onderzocht of, en in hoeverre, belangen van ontwikkelingslanden moesten wijken – op zijn minst op korte termijn – voor die van de Nederlandse samenleving, in binnen- of buitenland. De relatie daartussen bleek immers in de vorige hoofdstukken al niet zo positief te liggen als in de rangorde die de regering-Den Uyl voortaan wilde hanteren. Als die laatste serieus was bedoeld, dan zou nu dus moeten blijken dat daaraan wat gedaan werd in deze periode, en in welk tempo de daarvoor noodzakelijke stappen gezet werden. Deze spanning tussen de centrale doelstellingen onderling en tussen deze en de werkelijke beleidspraktijk van het kabinet zal met name in paragraaf 6.2, waar de internationale samenhangen bij voortduring aan de orde zijn, naar voren komen. Maar zij zal zich ook merkbaar zijn bij enkele hulponderwerpen, zoals bij het bindings- en bestedingsbeleid (dat in de eerste sectie van 6.3.3 zal worden behandeld) en ook bij de landenkeuze in het bilaterale beleid (in 6.3.2) en bij de toerekeningsproblematiek (6.3.1).

De houdbaarheid van de specifieke visie en doelstellingen die in de eerste MvT waren uiteengezet zou echter in het tweede begrotingsjaar van de regering-Den Uyl stevig op de proef worden gesteld door de oliecrisis, die in het najaar van 1973 uitbrak. Toch leidde dit in de tweede MvT van Van der Stoep en Pronk (voor 1975) (nog) niet tot enige bijstelling van de uitgangs-

punten die in 1973 waren toegelicht. In tegendeel zelfs: Pronk althans, als ik me nu even tot zijn onderdeel van deze tweede MvT beperk, volstond met een korte samenvatting van de ‘belangrijkste’ van deze eerdere uitgangspunten, en een ‘vertaling’ van deze ideeën naar ‘het in concreto te voeren beleid’ in 1975 (MinBuza 1974b, p. 55). En dat hield in grote lijnen, naast het billijken van de ‘actieve prijspolitiek’ en de ‘frontvorming door exporterende ontwikkelingslanden’ (idem p. 56), ook een pleidooi in voor extra hulpverlening aan de door de verschillende prijsstijgingen getroffen armere ontwikkelingslanden (zie verderop in paragraaf 6.2). Maar er was in deze hulpverlening wel een nieuwe ‘component’ voor nodig, een die meer gericht zou worden op het ‘lenigen van acute noden’ van bepaalde doelgroepen (onder andere: voedseltekorten, directe werkverschaffing en verbeterde behuizing van de bevolking), zoals al in deze MvT werd geconstateerd (idem p. 60-62). Daarnaast zouden ook de criteria voor de keuze van concentratielanden worden verbeterd (idem p. 75-77). De verdere detaillering van de bijbehorende beleidsfilosofie in een aparte nota over de bilaterale hulp, die intussen al een groter aandeel was gaan krijgen, volgde echter pas in het najaar van 1976.

Ook de derde MvT (voor 1976) deed nog steeds alsof de globale beleidsuitgangspunten uit 1973 onaangetast overeind stonden, al werd daarin toen – halverwege de kabinetsperiode – wel een evaluatie ‘van de bereikte resultaten vergeleken met de aangekondigde beleidsdoeleinden’ uitgevoerd teneinde te bezien ‘wat in de tweede helft van deze periode ‘nog te doen staat om verdere realisatie te bereiken’ (MinBuza 1975c, p. 51).¹⁷

Ten tijd van de vierde MvT (voor 1977, uitgebracht in september 1976) was echter het moment gekomen om te erkennen dat de recessie en de noodzakelijke afremming van Nederlands collectieve uitgaven de regering dwongen ‘tot zekere aanpassingen’ over te gaan, ‘ook op het gebied van het hulpbeleid’ – zij het wel ‘met behoud van de in 1973 aanvaarde doelstellingen’, zo werd eraan toegevoegd. Slechts twee aanpassingen werden expliciet genoemd: met de ontbinding van de hulp zou, met het oog op de werkgelegenheidssituatie, op korte termijn niet verder worden gegaan dan internationaal was overeengekomen; en er zouden ‘zekere begrotingsposten’ onder het ontwikkelingsplafond worden gebracht ‘die daar tot nu toe niet onder vielen’ – al zou dit de omvang en de kwaliteit van de hulp niet aantasten, zo werd verzekerd (MinBuza 1976b, p. 46). (Of dit laatste, en de andere tegelijkertijd geuite beloften zouden worden waargemaakt, zullen we verderop in dit hoofdstuk nagaan.)

Na een terugblik op de in 1975 gehouden zevende speciale zitting van de VN-assembly en in mei 1976 de vierde conferentie van de Unctad in Nairobi, die, hoewel er verwachtingen waren gewekt, niet echt de noodzakelijke vooruitgang tot stand hadden kunnen brengen (idem p. 49-50), verwees deze voorlaatste MvT nog naar de inmiddels als bijlage toegevoegde eerste beleidsnota van de minister z.p. over het te vernieuwen bilaterale hulpbeleid; deze zou, naast de speciale grondslagen, uitgangspunten en doeleinden van dit in gewicht toenemende beleidsonderdeel, ook de wijzigingen in de bestaande beleidsprogramma’s en -instrumenten uitwerken die in dit kader zouden worden uitgevoerd (idem p. 59-60).

De laatste MvT van beide ministers (voor 1978) kwam uit nadat het zeer bijzondere internationale overleg in Parijs tussen een aantal rijke en arme landen, waaraan een beperkt aantal van de OPEC-landen als derde deelgroep deelnam, was afgesloten in juni 1977. Deze ‘*Conferentie over Internationale Economische Samenwerking*’ (CIES – MinBuza 1977a p. 54) was een overleg geweest waarvan, met name door zijn afwijkende samenstelling, veel was verwacht. Hoewel de slotverklaring nog wel wat beloofde, stelde het resultaat toch ernstig teleur (idem p. 55). Hoofdstuk VII van deze MvT liet dit ook wel doorschemeren, hoewel Pronk persoonlijk

¹⁷) Een richtpunt dat daarvoor in het bijzonder figureerde was de in september 1975 geplande zevende speciale vergadering van de VN die, zo werd gehoopt, het ‘begin van politieke overeenstemming’ zou laten zien ‘voor reële vooruitgang op weg naar herstel van de wereldeconomie en naar fundamentele verbetering van de positie van de ontwikkelingslanden daarin’ (MinBuza 1975c, p. 55).

nauwelijks invloed had kunnen uitoefenen op deze uitkomst (om redenen die verderop zullen worden toegelicht). Het begin van deze uiteenzettingen over de ‘wereldwijde ontwikkelingen’ getuigde dan ook van ‘verschuivende perspectieven van het internationale ontwikkelings-overleg anno 1977’ en van ‘onzekerheden’ die dit overleg zouden kenmerken. De hiermee beginnende schets van ‘een aantal beleidsuitgangspunten’ die Van der Stoep en Pronk ‘nochtans voorop wilden stellen’ (idem p. 52), klonk dan ook reëel als een zekere herschikking van de in 1973 geformuleerde uitgangspunten – al werd dit uiteraard niet met zoveel woorden toegegeven. Onder andere de grotere nadruk op gemeenschappelijk optreden van de EG-landen, die sinds het in 1977 aan Brussel voorgelegde Nederlandse Memorandum over het EG-ontwikkelingsbeleid aanzienlijk minder kritisch oogde dat de houding die Pronk vóór en in het begin van zijn OS-ministerschap had gedemonstreerd, was blijk van de iets veranderende prioriteiten in het buitenland- en ontwikkelingsbeleid. Wel zou de regering tegelijkertijd vasthouden aan het ‘gelijkgezindenoverleg’ (onder andere met Scandinavische landen en het toenmalige Joegoslavië), waaraan Pronk een meer doelbewust vervolg had gegeven dan Udink. Dit zou verder vorm geven aan de atypische opstelling in het internationale overleg die deze minister reeds tijdens Unctad-4 in het jaar daarvoor had laten zien.

Samenvattend: de visie en beleidsdoelstellingen van de regering-Den Uyl waren verre van statisch. Voortdurend werd op de actualiteit gereageerd met beleidsaanpassingen. En er werden ook pogingen ondernomen om het ministerie van BuZa op onderdelen institutioneel te reorganiseren. Maar de continuïteit van het centrale uitgangspunt van de regeringsverklaring, dat zowel de internationale als de binnenlandse ongelijkheid in ontwikkelingslanden omvatte, bleef grosso modo gehandhaafd. Ook in Pronks uitwerking van deze tweeledige probleemdefiniëring in de MvT's en de speciale nota over het bilaterale beleid – naast zijn talloze internationale en binnenlandse redevoeringen, interviews en artikelen – benadrukte hij de door Nederland in samenhang te bevorderen emancipatie van landen en mensen als leidend beginsel.

Herverdeling van bevoegdheden

In hoofdstuk 5 hebben we gezien hoe Boertien lang en tevergeefs, en uiteindelijk zelfs met per saldo negatief resultaat, de competentieproblemen in verband met Unctad probeerde op te lossen. Pronk, indiener van een (maandenlang aangehouden, en uiteindelijk met een krappe meerderheid aangenomen) motie in de Tweede Kamer die Boertien had moeten helpen, was zich dus bewust van een per se bij de aanvang van de regeerperiode te regelen aangelegenheid. Weliswaar hadden de verschillende (in)formateurs ervan afgezien, wederom de aanbevelingen van de Commissie-Van Veen uit 1971 negerend, de bestaande departementale indeling en taakverdeling tussen ministers te heroverwegen. Maar zij hadden wel de wensen van de verschillende deelnemers geïnventariseerd, zodat het nieuwe kabinet zelf kon beslissen er iets mee te doen. Hoewel de regering-Den Uyl in haar (echte) constituerende vergadering eveneens nog geen knopen had kunnen of willen doorhakken, had zij wel een ‘regeling’ getroffen, aldus Den Uyl in de regeringsverklaring. Die hield in dat hij als MP ‘tot taak [had] en bevoegd [was] competentiegeschillen te beslechten’. Maar in ‘naar zijn oordeel belangrijke geschillen’ moest hij dit wel doen ‘in’ overleg met vice-MP Van Agt, ‘en in andere geschillen na overleg met hem’ (Tweede Kamer 1973a, p.1564-1565).

Pronk begon met de collega die hij waarschijnlijk als de minst moeilijke horde inschatte: partijgenoot en nieuwkomer in de politiek, minister van Financiën Duisenberg.¹⁸ En daarmee

¹⁸) Pronks voorstellen aan Duisenberg dateren van 25 mei 1973, twee weken na de start van het kabinet, en reeds

lukte het verrassend snel, zó snel zelfs dat het nog in de op prinsjesdag gepresenteerde MvT bij de eerste begroting van het kabinet vermeld kon worden (MinBuza 1973b, p. 37-38).

Nadat het met de minister van EZ, Lubbers, eveneens politiek nieuweling, KVP'er, maar wél oud-studiegenoot uit Rotterdam, wat moeizamer was gegaan,¹⁹ vond de finale besluitvorming plaats in de ministerraad van 9 november 1973 (Maas 1986, p.177, n.103). Daarna legde Den Uyl de 'voornaamste resultaten' van de nieuwe taakverdelingen tussen Financiën, EZ en Ontwikkelingssamenwerking ter informatie voor aan de Tweede Kamer in zijn brief van 13 november 1973 (Tweede Kamer 1973b).²⁰ Ik vat de hoofdelementen daarvan als volgt samen:

A. Financiën en OS

1. De verantwoordelijkheid voor *Wereldbankinstellingen, Regionale Ontwikkelingsbanken en Speciale Fondsen* werd voortaan gezamenlijk gedragen door beide ministers, met nadere afspraken over de benoeming van de daar (mede) namens Nederland optredende functionarissen en over de vaststelling van instructies en de samenstelling van delegaties. De begrotingsposten voor deze instellingen bleven echter, als voorheen, op de begroting van Financiën staan, zodat OS daarop alleen indirect invloed behield.
2. De verantwoordelijkheid voor de (financiële) bilaterale hulp via *C&CG* kwam wel exclusief bij OS, terwijl de desbetreffende begrotingsposten eveneens werden overgeheveld naar BuZa (overigens met behoud van de gebruikelijke beleidsvoorbereiding in de CCOS).
3. Financiën bleef daarentegen exclusief verantwoordelijk voor het *exportkredietverzekerings- en garantiebeleid*, al moest het wel met OS overleg plegen als het hulpontvangende landen betrof die met schuldenproblemen kampen, zoals ook de *schuldenregelingen* ten behoeve van zulke landen door beide ministers in onderlinge overeenstemming moesten worden bepaald.

B. EZ en OS

1. Voor het Nederlandse beleid ten aanzien van de *Unctad* waren beide ministers voortaan gezamenlijk verantwoordelijk, maar de ambtelijke voorbereiding van instructies en delegatiesamenstelling werd op ongeveer gelijke wijze gescheiden als in de ad-hocregeling voor Unctad-3 (de handelsonderwerpen bij EZ en de hulp- en financieringsonderwerpen bij OS). De uitkomsten van dit ambtelijk overleg moesten echter wel door beide ministers in onderlinge overeenstemming worden vastgesteld (met een kleine rolverwisseling bij de verschil-

op 11 juli konden zij gezamenlijk de overeengekomen wijzigingen aan de MP melden (beide stukken zijn opgenomen in Dierikx et al., red. 2005b, respectievelijk p. 9-11 en p. 32-33).

¹⁹⁾ Pronks voorstellen gingen op 15 juni 1973 naar Lubbers, maar er was eerst nog een, voor belangrijke geschillen voorzien, 'diepgaand gesprek' van beiden met Den Uyl en Van Agt op 4 oktober 1973 voor nodig (Maas 1986, p. 56), voordat hun onderlinge akkoord op 16 oktober aan de MP kon worden gemeld (zie Pronks voorstellen en het gemeenschappelijk akkoord, in Dierikx et al. red. 2005b, respectievelijk p. 19-20 en p. 83-85).

²⁰⁾ Den Uyl verwees in deze brief naar 'de voornaamste resultaten' van het thans afgesloten overleg, omdat er ook nog 'afspraken van interne aard' waren gemaakt, die niet waren vermeld in deze brief aan de Kamer; en die hadden 'voor de betrokken ministers wel een bindend karakter,' zoals hij schreef in de aanhef van een op de volgende dag gedateerde brief 'aan alle ministers'. Hoewel deze niet gepubliceerde brief slechts verbijzonderingen bevatte die logisch voortvloeiden uit de punten in de brief aan de Kamer, was 'in de ministerraad van 9 november jl. gebleken', aldus Den Uyl, 'dat het wenselijk is ook deze interne afspraken tegenover u vast te leggen' (geciteerd uit een fotokopie van deze brief in mijn bezit).

lende onderwerpen), zoals beiden ook alle rapportages zouden ontvangen en in gezamenlijkheid (en waar nodig tevens in overeenstemming met andere eerstverantwoordelijke ministers) de procedures moesten bepalen voor onderwerpen die niet vanzelfsprekend bij één van beiden thuishoren.

2. De verantwoordelijkheid voor de *besteding* van de financiële hulp kwam echter voortaan exclusief bij OS, met behoud van de bestaande coördinatie van de ambtelijke beleidsvoorbereiding in de CCOS. Ook de contacten met de NIO werden overgelaten aan OS, dat tevens de betaling van de door ontwikkelingslanden aangewezen transacties moest beoordelen. Maar bij het vaststellen van de algemene uitgangspunten van het beleid (met name de keuze tussen gebonden en ongebonden hulp) en het samenstellen van delegaties (onder andere naar de DAC) was wel onderlinge overeenstemming met EZ vereist, terwijl ook in de door OS samengestelde bestedingsdelegaties een EZ-ambtenaar moest worden opgenomen en EZ-advies moest worden gevraagd bij elke feitelijke besteding.

Volledigheidshalve zij nog toegevoegd dat bij bijna elk punt uit bovenstaande regelingen expliciet de (overigens vanzelfsprekende) mogelijkheid werd genoemd om bij verschil van mening een beroep te doen op de ministerraad. Daarnaast maakt Engels melding van de voor de algemene coördinerende taak van de OS-minister belangrijke toetreding van Pronk tot twee essentiële onderraden van de ministerraad: de REA (Raad voor Economische Aangelegenheden) en de REZ (Raad voor Europese Zaken) (Engels 1987, p. 122). Pronk zat wel al in de IRHP via zijn ambtenaren.

Uiteraard had Pronk bij bijna elk onderwerp meer of exclusievere bevoegdheden voor hem of zijn staf voorgesteld, maar het uiteindelijke resultaat stelde hem wel tevreden (zo verklaarde hij later tegenover Engels – idem, p. 123). Voor de invloed op het kabinetsbeleid waren overigens, zoals we al van Udink vernamen, de formele afspraken niet alleenzaligmakend. Op dat punt heeft Pronk wel reden tot klagen gehad, zij het niet als enige: enerzijds de gebrekkige menings- en besluitvormingsorganisatie van de ministerraad, die zelden meer opleverde dan verbrokkelde beslissingen en incidentenpolitiek, en anderzijds de geringe voorbereiding ten departemente van ministerraadsbesluiten.²¹

Daarnaast waren er ook nog de problemen binnen BuZa met de nog steeds gebrekkig functionerende diensten en personeel ten behoeve van de handels- en andere niet-hulponderwerpen uit de structurele ontwikkelingssamenwerking; gegeven de (hierboven ad B.1 genoemde) nog steeds gescheiden beleidsvoorbereidingstaken van EZ en BuZa ten aanzien van Unctad was er nog wel wat te verbeteren (ik kom daarop terug in subparagraaf 6.3.4 in samenhang met Pronks pogingen om een deel van DGIS te reorganiseren).

Toch bleven er na de beslissingen van november 1973 ook in de formele bevoegdheden van de ‘minister voor ontwikkelingssamenwerking’ nog belangrijke manco’s bestaan.²² Zij betroffen

²¹) Pronk ging op beide kwesties in in zijn gesprek met Weeda ten behoeve van ‘De kleine stappen van het kabinet-Den Uyl’ (Gortzak, red., 1978, p. 98-104). Maar ik laat zijn kritiek hier verder achterwege, met uitzondering van zijn mededeling dat hij uit onbehagen hierover vanaf ‘ongeveer halverwege’ de kabinetsperiode ‘het gebeuren in de ministerraad voor gezien’ had gehouden. Onduidelijk is wat hij met dit laatste precies bedoelde; ministerraadnotulen opgenomen in het vierde ING-boek onthullen althans, ook al is hun aantal beperkt, geen stelselmatige afwezigheid van Pronk.

²²) De tussen aanhalingstekens geplaatste omschrijving van Pronks functie werd overigens al op 25 juli 1973 officieel (Engels 1987, p.120). Terzijde zij alleen nog opgemerkt dat Pronks toelichting hierop in zijn eerste stafvergadering op het departement – namelijk: dat dit uitdrukking gaf aan zijn en Van der Stoels voorstel aan de MP om ‘twee ministers de verantwoordelijkheid’ voor BuZa te geven (Dierikx et al., red. 2005b, p. 4) – misschien wat geflatteerd was: alleen Van der Stoel was immers minister *van* BuZa, terwijl Pronk minister *voor* OS werd, zoals hij in dit verslag zelf toelichtte. De verschillende voorzetsels onderscheiden (echte) ‘de-

zowel hulp- als niet-hulponderdelen van beleid dat ontwikkelingslanden raakt. Naast de hierboven bij A.1 expliciet aan de minister van Financiën voorbehouden begrotingsbevoegdheden voor de Werelbank en andere instellingen, bleven ook op de begrotingen van allerlei andere ministeries posten voor hulpactiviteiten staan waarover die ministers eerste verantwoordelijkheid behielden en Pronk alleen coördinerende. En de belangrijkste en financieel omvangrijkste daarvan betroffen onderdelen van de Koninkrijksaangelegenheden, die als neventaak waren toevertrouwd aan de minister van Binnenlandse Zaken (BiZa), De Gaay Fortman sr. Pronk had als Kamerlid nog wel gesteld dat ‘alle posten vermeld op het extra-comptabele overzicht van de ontwikkelingshulp, inclusief (...) de hulp “in Koninkrijksverband”’ onder de ‘uiteindelijke verantwoordelijkheid’ van de OS-minister moesten vallen (Pronk 1972a, p. 99). Maar ruim een maand na zijn aantreden als minister beperkte hij zich, wellicht in eerste instantie, ertoe in (identieke) brieven aan Den Uyl en De Gaay Fortman zijn verbazing erover uit te spreken ‘dat er geen systematisch interdepartementaal beraad plaatsvindt over de afstemming van het’ binnen en buiten het Koninkrijk ‘te voeren beleid’.²³ Of is hij er later misschien meer van doordrongen geraakt, dat beide overzeese rijksdelen een bij de OS-minister vermoede gelijkschakeling met andere ontwikkelingslanden onder geen beding zouden accepteren? Hoe dan ook, enkele maanden later – na de toch nog onverwachte aankondiging van de Surinaamse regering in februari 1974 dat zij ‘binnen twee jaar’ onafhankelijkheid wilde (Jansen van Galen, 1999, p. 242) – kreeg Pronk meer invloed op dit beleid dan hem – achteraf gezien – misschien lief zal zijn geweest (ik kom daar nog op terug). Nog later, nadat het kabinet in december 1975 de *Ministeriële Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie* (MiTaCo) had ingesteld ter voorbereiding van voorstellen voor de komende regeringswisseling, deed Pronk echter nog wel pogingen om meer (gedeelde) zeggenschap te krijgen over de Koninkrijkshulp aan de Antillen; maar er waren ook claims van Financiën en V&W en zowel BiZa als de regering van de Antillen hadden grote bezwaren.²⁴

Een veel groter probleem vormde echter de beleidsverantwoordelijkheid ten aanzien van de Europese samenwerking, die zowel de hulpverlening van de EG aan geassocieerde en andere ontwikkelingslanden omvatte, als de structurele ontwikkelingssamenwerking waarbij medewerking van andere lidstaten vereist of gewenst was. De centrale coördinatie van het Europa-beleid berustte bij BuZa, en binnen dit departement werd tijdens Pronks eerste stafbijeenkomst ‘op dit moment (...) geen competentiewijziging (...) noodzakelijk geacht’ – wat kennelijk ook de mening van Pronk was (Dierikx et al., red. 2005b, p. 3). Hoewel hij zich op dat moment bewust zal zijn geweest van de aanzienlijke politieke meningsverschillen met Van der Stoel op dit punt, werd Pronk daarna toch pijnlijk verrast toen hij via de Staatscourant moest vernemen dat Van der Stoel zijn (staatsrechtelijke) bevoegdheid om het takenpakket van de onder hem

partementale’ ministers van ministers die alleen verantwoordelijk zijn voor een bepaald deel van het (kabinets)beleid, zonder dat daarvoor een ‘zelfstandige departementale beheersorganisatie’ is gecreëerd. Engels, die daarop nadrukkelijk wijst (p. 167, noot 64), vermeldt hier echter niet wat hij elders wel uit de doeken doet, namelijk dat Pronk in de praktijk op BuZa wel verregaande autonomie genoot in organisatie- en personeelszaken die tot zijn terrein behoorden, en zelfs volledig autonoom kon opereren ten aanzien van ‘zijn’ posten op de BuZa-begroting (idem, p. 126).

²³) In de bestaande CCOS was het onder BiZa ressorterende Kabinet voor Surinaamse en Antilliaanse Zaken (Kabsna) weliswaar vertegenwoordigd, maar daar mocht alleen het samenwerkingsbeleid *buiten* Koninkrijksverband worden behandeld. Naar aanleiding van Pronks brieven van 21 juni 1973 werd in september een akkoord bereikt over een (extra) Interdepartementale Coördinatie Commissie voor Hulpverlening aan Suriname en de Nederlandse Antillen, die alleen uit dit Kabsna en BuZa bestond (Dierikx et al., red. 2005b, respectievelijk p. 21-22, inclusief noot 2, en p. 3, inclusief noot 5). Na de Surinaamse onafhankelijkheid zou waarschijnlijk een kleinere Commissie zijn overgebleven, maar daarover werd in april 1977 opgemerkt dat deze ‘niet levensvatbaar is gebleken’ en dat deze kwestie opnieuw moest worden gezien (idem, p. 714).

²⁴) En daar bleef het bij tijdens deze eerste Pronk-periode. Informatie over de diverse claims tot en met 6 april 1977 is te vinden in Dierikx et al., red. 2005b, respectievelijk p. 608 en 711-714.

ressorterende staatssecretaris voor Europese Zaken, Brinkhorst, vast te stellen, had uitgeoefend *zonder vooroverleg met Pronk!* (Brandsma & Klein 1996, p. 56).

Moest dat dan? Bij Pronk was in elk geval zelfs ‘de gedachte dat het Europese ontwikkelingsbeleid niet onder hem zou vallen niet eens opgekomen’ (idem). Misschien wel wat naïef, maar toch..., als van een partijgenoot – zelfs van een politiek andersdenkende – al niet anders had mogen worden verwacht, dan hadden in elk geval de afspraken in de pre-constituerende en de constituerende vergaderingen tot zo’n voorafgaande consultatie moeten nopen.²⁵ Bovendien was de (voorspelbare) doorwerking van deze eenmalige ‘omissie’ allesbehalve triviaal: Brinkhorst hoefde zich op zijn beurt dan evenmin verplicht te voelen Pronk vooraf te raadplegen, noch zich iets gelegen te laten liggen aan diens mogelijk afwijkende opvattingen over de Europese prioriteiten! En dat zou Pronk met name gaan opbreken toen vanaf de eerste energiedialoog tussen Noord en Zuid in 1975-’77 het Nederlandse geluid geheel moest opgaan in een gemeenschappelijk EG-standpunt (zie verderop in paragraaf 6.2).

Anderhalf jaar later werd het overigens nog erger: toen Pronk in 1976 probeerde via de MiTaCo-procedure zichzelf of zijn toekomstige opvolger van een grotere invloed op het Europeabeleid te verzekeren, moest hij ervaren dat zelfs zijn eigen hoogste ambtenaar, Van Gorkom (die in september 1974 Meijer had opgevolgd als DGIS), niet ‘zijn’ man was – namelijk toen aan hem gerapporteerd werd dat de laatste tijdens een bespreking had gesteld ‘dat het hem moeilijk viel te treden in een competentiegeschil tussen R en M aangezien hij *beide* ministers diende’!²⁶

Van der Stoels vroege tegenwerking van Pronk is waarschijnlijk niet het eerste, en zeker niet het enige wrijfpunt tussen beide bewindslieden geweest. De Gaay Fortman sr. vermoedde zelfs een ‘persoonlijke vijandschap’ tussen beiden (aangehaald door Bleich uit een gesprek met ‘Gaius’ door D. Bosscher – Bleich 2008, p. 290-291 en noot 71). De twee ministers hielden weliswaar bij diverse gelegenheden, ook achteraf, vol dat hun meningsverschillen meer van tactische dan van principieel-inhoudelijke aard waren. Maar er moeten, met zo veel verschillen in persoonlijke stijl en levenswijze, ook ernstigere problemen zijn geweest – anders was het niet denkbaar dat zij op het ministerie na enige tijd nauwelijks nog met elkaar spraken,²⁷ en dat Van der Stoel verdere samenwerking met Pronk in een volgende kabinet volledig uitsloot.²⁸

²⁵) Kennelijk ook Maas’ eigen conclusie, die aan het vanaf het begin van de kabinetsperiode daterende ‘fundamentele en onopgeloste verschil van mening’ tussen Van der Stoel en Pronk enkele alinea’s wijdt, waarin ook Van der Stoels voor Pronk nadelige besluit ter sprake komt. Maas meldt daarin vervolgens dat ‘persoonlijk ingrijpen van Den Uyl voorkwam dat het geschil in zijn oorspronkelijke, sterk gepolariseerde vorm in de openbaarheid kwam’ (1986, p. 61-62). Zie over deze aanvaring ook Engels 1987, p. 170, noot 82.

²⁶) Geciteerd uit een intern verslag van BuZa-besprekingen met BiZa-adviseurs van MiTaCo op 16 november 1976 (Dierikx et al., red., 2005b, p.608, cursivering toegevoegd). ‘R’ en ‘M’ zijn de binnen BuZa gebruikte afkortingen voor respectievelijk de minister voor OS en de minister van BuZa.

²⁷) Soms wel méér dan zes weken niet, zo telde Brinkhorst, maar Pronk herinnerde zich dat niet (Brandsma & Klein 1986, p. 58-60), wat wel tekend was. Er zijn echter ook andere bronnen die dit bevestigen, terwijl Van der Stoel het impliciet beaamde toen hij betreunde ‘dat we te weinig contact hadden’, na (aarzelend) te hebben opgemerkt: ‘als we maar bij elkaar zaten kwamen we er altijd wel uit’ (Traa 1978, p. 90). Dit laatste stelde ook Pronk, in 1985, tegenover Engels: ‘Ondanks [de] onderlinge meningsverschillen losten de conflicten zich (...) uiteindelijk vrij gemakkelijk op. Tegenstellingen werden wel doorgeëxerceerd, maar nooit echt op de spits gedreven. Het hoorde deels bij de politieke cultuur van het kabinet’ (Engels 1987, p. 127). Kennelijk werd het straatje achteraf van beide kanten schoongeveegd.

²⁸) Vermaas liet in zijn uitgebreide omslagverhaal in het weekblad *De Tijd* tijdens de formatiepogingen in 1977 nog in het midden wat Den Uyl met Pronk zou gaan doen, nadat hij van Van der Stoel zou hebben vernomen dat die ‘niet beschikbaar is voor een nieuwe ambtstermijn wanneer hij Pronk weer op Ontwikkelingssamenwerking krijgt’ (Vermaas 1977, p. 5). Maar Maas constateert achteraf, onder verwijzing naar een gesprek met Den Uyl, dat ‘Pronk te zeer een risicofactor was geworden’ en dat op de achtergrond zowel de incidenten rond diens persoon als de stroeve verhouding tussen hem en van der Stoel een rol zullen hebben gespeeld (Maas 1986, p. 68 en 177, inclusief de noten 116 en 117). Inmiddels begrijp ik ook uit Bleichs biografie van Den Uyl,

Conflicten die beide heren op het departement niet konden of wilden bespreken en oplossen, kwamen uiteraard in de ministerraad. En dat werden er nogal veel, zó veel zelfs dat het de overige ministers de keel ging uithangen – of stamde die ergernis al van eerder en was zij misschien principiëler van aard? Pronk vond het althans ‘een vreemde gewaarwording’ dat hij ‘als minister van ontwikkelingssamenwerking’ in de ministerraad niet van mening mocht verschillen met de minister van BuZa. De anderen vonden dat zij onderlinge meningsverschillen maar op het departement moesten uitvechten. Pronk:

‘Naar mijn mening is dat onzin, maar daar heb ik mijn collega’s nooit van kunnen overtuigen. (...) Terwijl in de ministerraad ongelooflijk lange en moeilijke politieke discussies konden plaatsvinden tussen Lubbers, Duisenberg en Boersma – dat kon nachten doorgaan – was ieder begin van een discussie tussen mij en Van der Stoel onmogelijk. Iedereen ergerde zich daar wild aan: dat moest maar op het departement worden opgelost.’

Pronk zelf proefde in deze reactie echter iets anders dan (alleen) irritatie over de onwil of het onvermogen van beide ministers om het eens te worden: volgens hem betekende het ‘dat men een minister zonder portefeuille eigenlijk maar een tweederangsminister vond.’²⁹

Ik denk dat hij daarin gelijk had, en dat de weigering om meningsverschillen tussen deze ministers in de ministerraad te behandelen in feite ook heeft betekend dat dit kabinet bepaalde aspecten van de ontwikkelingssamenwerking niet, of niet altijd, aanvaardde als politiek van voldoende gewicht om op het hoogste regeeringsniveau te worden beslecht! Pronk, die vanaf het begin, en in alle toonaarden, verklaarde dat hij de (noodzakelijke) eenheid van het Nederlandse buitenlandse beleid onderschreef, leek de andere ministers dus wél een stok te geven om de hond te slaan: los het dan ook maar eerst samen op! Maar dat was in dit geval geen geldig argument: alléén als deze twee ministers als *enigen* gezamenlijk verantwoordelijk waren geweest voor het hele ontwikkelingsbeleid zou men hen hebben kunnen verplichten het eerst onderling proberen eens te worden – en ook dan zou er, bij onenigheid, beroep en eindbeslissing mogelijk moeten zijn geweest in de ministerraad.

Ook in de volgende paragraaf zullen we er dus op moeten letten of het niet alleen de persoonlijke spanningen tussen Van der Stoel en Pronk waren die in de ministerraad taboe werden verklaard, maar ook de (onvermijdelijke) spanningen tussen ontwikkelingssamenwerking en andere onderdelen van de buitenlandse politiek. Bij de internationale ontwikkelingen die nu aan de orde komen, ging het echter om méér dan alleen (mogelijke) conflicten tussen bepaalde onderdelen van het buitenlands beleid: een tijdlang leek zelfs het ongestoorde voortbestaan van de Nederlandse en West-Europese samenleving op het spel te staan!

6.2 Hoop op internationale doorbraken en de Nederlandse respons

In het begin van dit hoofdstuk heb ik de (eerste) oliecrisis gedateerd in het najaar van 1973. Dat betreft echter slechts één van de verhalen die over die crisis verteld kunnen worden. Het is wel het aspect of onderdeel dat voor de meeste Nederlanders in die tijd het eerste of het enige was waarover zij wat hoorden. Ik begin er daarom mee. Maar het is niet het belangrijkste element van de oliecrisis en de gevolgen daarvan dat hier besproken moet worden; en ook van dat verhaal

dat deze Van der Stoel ‘steeds weer naast zich wilde zien’ (2008, p. 459 en passim).

²⁹⁾ Alles geciteerd uit Weeda 1978, p. 99-100 (cursivering van het woord ‘van’ toegevoegd – het was uiteraard van de auteur, maar die gebruikte het misschien omdat Pronk zich ook versprak?). Ik voeg uit dezelfde bron ook nog Pronks eerdere constatering in hetzelfde vraaggesprek (in vervolg op zijn reeds hierboven aangehaalde klacht over de gebrekkige menings- en besluitvorming in de ministerraad) toe, dat ‘in het kabinetsbeaad de binnenlandse sociaal-economische problematiek overmatige aandacht kreeg’ (idem p. 99).

bestaan meerdere versies. De voor dit hoofdstuk voornaamste versies bespreek ik dus na de eerste invalshoek.

De oliecrisis en haar achtergronden

Het eerste verhaal over de oliecrisis van 1973 werd opgehangen aan de zogenaamde ‘oktober-oorlog’ van dat jaar – de op 6 oktober begonnen vierde oorlog tussen Israël en zijn buurstaten. Op die datum (in dat jaar de Joodse Grote Verzoendag, vandaar de naam ‘Jom-Kippoer-oorlog’ voor deze partij, en ‘Ramadan-oorlog’ voor de tegenstanders) zetten Egypte en Syrië hun verrassingsaanval in op de in 1967 door Israël veroverde Sinaï en Golanhoogte.³⁰ Van der Stoel had de aanval vrijwel meteen scherp veroordeeld, uiteraard namens de regering, en met applaus van bijna het hele parlement. En hij had dit oordeel nog eens herhaald in ontmoetingen met diplomatieke vertegenwoordigers van Arabische landen,³¹ en tegelijkertijd met steun van de ministerraad laten verhinderen dat de op 13 oktober gepubliceerde gemeenschappelijke verklaring van de EG-lidstaten over de oorlog mogelijk te kritische elementen voor Israël zou bevatten (Hellema et al. 1998, p. 38-39, en Houtert 1973). Maar het bleef niet bij woorden en diploma-tieke acties: terwijl Frankrijk en het VK wapenembargo’s instelden en de Sowjet-Unie en de VS militaire luchtbruggen naar hun respectievelijke bondgenoten organiseerden, stelde Nederland zich zo vierkant achter Israël op dat ook munitie en ander militair materiaal werden geleverd (deels uit hier aanwezige Amerikaanse voorraden). Dit werd pas later ont-huld, en defensie-minister Vredeling heeft altijd volgehouden dat hij dat in zijn eentje besloten had; maar Hellema c.s. maken plausibel dat anderen er minstens van op de hoogte waren ge-weest (1998, p. 22-32).

Deze militaire bijstand stond weliswaar niet op het lijstje van (acht) klachten dat Algerije op 21 oktober aan de Nederlandse ambassadeur overhandigde bij de mededeling dat zijn land had besloten de oproep van de Arabische Liga tot strafmaatregelen tegen Nederland en Nederlandse ondernemingen met onmiddellijke ingang te beantwoorden met een boycot van olie-leveringen aan en via Rotterdam. Maar de Saoedische olieminister Yamani wees deze hulp wel aan als de directe oorzaak (idem, respectievelijk p. 56 en 37). Syrië riep zelfs op tot een alge-hele boycot van Nederland, Jordanië deed het alleen tegen de KLM, en Irak nationaliseerde het Shell-aandeel in een Iraakse oliemaatschappij (maar deed overigens, net als Iran, niet mee aan

³⁰) Een echte verrassing was het overigens niet. Israël had misschien nog wel een ‘pre-emptive strike’ kunnen lanceren, maar de tijd was daarvoor te kort en het zou dan wéér als eerste aanvalster te kijk hebben gestaan. Het wachtte dus liever af, mede om van de overval ‘het volle morele en politieke profijt’ te kunnen trekken (aldus de Nederlandse ambassadeur in Jeruzalem, geciteerd in Hellema et al., 1998, p. 13, met verdere details en andere bronnen in noot 1, p. 273; de vraag of er niet ook nog andere alternatieven waren geweest, wordt in deze bron echter niet gesteld).

³¹) De ontmoeting op 10 oktober 1973 schijnt nog wel tot begrip te hebben geleid, althans als de daarover rappor-terende interne BuZa-circulaire van dezelfde datum mag worden geloofd, die meldde dat de bezoekers van Egypte, Saoedi-Arabië, en Tunesië zich ‘tevreden toonden met’ Van der Stoels uitleg (Hellema et al., 1998, p. 22). Een (tweede?) ontmoeting, die op 17 oktober plaatsvond, leidde echter tot heel verschillende interpreta-ties van de gedachtenwisseling: die van zijn gesprekspartners was heel anders dan wat Van der Stoel zelf had gedacht, zoals later duidelijk werd uit informatie van de Inlichtingendienst Buitenland (idem p. 54). Als het verslag van Van Houtert op 24 november 1973 over dezelfde ontmoeting gaat (de datum is gelijk, maar in plaats van Irak noemde deze Algerije als het vierde land dat erbij was, naast de drie van een week eerder) dan is dit gesprek zelfs in ijskoude sfeer verlopen. Van der Stoel ‘had zijn vier gasten zo oprecht en onomwonden van het Nederlandse standpunt (...) op de hoogte gebracht’ dat *Le Monde* berichtte dat hij ‘zijn gasten “nog net niet op straat had gezet”!’ (Houtert 1973). Van Ginkel haalt de Volkskrant aan over deze ontmoeting, maar noemt niet de landen die vertegenwoordigd waren. Verder neemt hij in aparte bijlagen ook de (vermoe-delijk complete) verklaringen van de Nederlandse regering op die werden afgelegd op 9 en 23 oktober 1973 (Ginkel 1978, p. 69, inclusief de noten 111 en **, en p. 116-118).

de olieboycot). Andere Arabische landen volgden in de weken daarna met één of meer van zulke acties (idem, p. 56-58, en 61-65).

Nederland was echter niet het enige doelwit van zulke olie-acties: enkele dagen eerder waren de VS eveneens bedacht met een specifieke oliestop. En dat overkwam ook Denemarken, Zuid-Afrika en Portugal (overigens deels om andere redenen – Voorhoeve 1985, p. 239).

Wat Nederland betreft was het echter wèl de vraag of het alleen om zijn jarenlange pro-Israëliëse politiek was dat het zo op het strafbankje werd gezet. Ging het niet vooral ook om Rotterdam als doorvoerhaven en opslag- en raffinageplaats van voor West-Europa bestemde olie (zoals de titel van Hellema et al. 1998: ‘Doelwit Rotterdam’ aangeeft)? En was de boycot niet al ruim vóór de oktoberoorlog voorbereid, zoals Van der Stoel betoogde ter verdediging van het vooral aan hem verweten eenzijdige beleid?³²

Als achtergrond bij deze kwestie is het goed om nu eerst het tweede verhaal over de oliecrisis te vertellen. Dit betreft vooral de economische kanten van de crisis, en ook daarvan doen verschillende versies de ronde. Een deel van die interpretaties verschilt hoofdzakelijk van elkaar door het centraal te stellen van slechts één of twee actoren; die worden dan soms zoveel macht toegedicht dat het lijkt alsof zij de voornaamste aanstichters, en soms ook de grootste baathebbers waren van de toen blijkende veranderingen. Die indruk wil ik hier echter proberen te vermijden. Ik zal in het onderstaande drie (groepen van) actoren noemen die in dit verhaal elk een voorname rol speelden.³³

De eerste groep, die van de grote particuliere oliemaatschappijen, was zo’n 30-40 jaar vóór de eerste oliecrisis nog alleenheerser. Internationaal bestond er toen geen normale markt voor ruwe olie. Terwijl bijvoorbeeld in 1940 de VS nog bijna tweederde van de wereldproductie van olie uit eigen bodem haalden, beheersten de vijf grootste Amerikaanse oliemaatschappijen en twee praktisch even grote Britse en Brits-Nederlandse bedrijven ook het grootste deel van de exploratie, productie en verhandeling buiten de VS. Deze giganten hadden, na een voorafgaande harde strijd – zowel onderling als met de Amerikaanse overheid in verband met de anti-trust wetten – in de jaren dertig een kartel gevormd dat bekend werd als ‘the Seven Sisters’.³⁴

³²) Hellema et al. 1998, o.a. p.126. Die verwijten werden overigens opmerkelijk uitgebreid, ook nadat, na de afkondiging van de boycot, al was besloten Nederlands één-lands actie in de EG te staken: de definitieve verklaring van de Negen over de Midden-Oostenproblematiek op 6 november 1973, waarin onder andere het Palestijnse vraagstuk werd onderkend als een politiek probleem, werd zonder openlijke morren ook door Nederland ondertekend (de tekst zelf staat in Ginkel 1978, bijlage IV, p. 118-120). Hoewel de Nederlandse positie slechts minimaal was gewijzigd (wat daarna toch nog officieel werd ontkend!), viel deze instemming helemaal niet goed bij weer een ander deel van het volk en de Tweede Kamer, en dat waren niet alleen Israëlsympathisanten. Van der Stoel, die er eerst van was beticht met zijn veel te sterke pro-Israëlhouding niet minder dan de olieboycot over ons te hebben afgeroepen, werd nu zo ongeveer de nationale zondebok voor alles wat er voor ons land misging in het Midden-Oosten. Van Houterts artikel (1973) werd begeleid met een foto van een muur van een woning in Eindhoven waarop rond 20 november in volle breedte in het wit de woorden: ‘Van der Stoel hou je smoel!’ waren gekalkt – maar de krant verzuimde uit te zoeken of deze kreet nu onze pro-Israëliëse of onze pro-Arabische minister van BuZa betrof. Want in zijn eigen terugblik uit 1978 toonde Van der Stoel zich volgens Van Traa door de reacties op de 6-novemberverklaring ‘zo diep geraakt dat hij er nog steeds niet overheen is’: enerzijds vond de geïnterviewde het ‘echt onbillijk’ wat de Israël-lobby hem verweet, maar anderzijds was hij het even oneens met de daarna over hem losgebarste campagne van ondernemers en anderen (onder leiding van Hilberman) die om het hardst riepen dat ‘mijn “getuigenispolitiek” (...) ons orders zouden kosten in Saoedi-Arabië enz.’ (Traa 1978, p.85).

³³) Dit verhaal is mede gebaseerd op een serie gastcolleges die professor Wouter Tims over dit onderwerp gaf aan de economische faculteit van de Vrije Universiteit in Amsterdam in het najaar van 1983.

³⁴) Hun toenmalige (maar niet altijd complete) en deels later gewijzigde namen waren (met tussen haakjes hun latere namen of die van enkele bedrijven waarin zij opgingen): *Standard Oil of New Jersey* (Esso, Exxon), *Shell, Anglo-Persian* (BP), *Standard Oil of New York* (Mobil), *Texaco*, *Standard Oil of California* (Chevron),

Het waren praktisch volledig verticaal geïntegreerde ondernemingen, die in de jaren daarna naast het vervoer over land en zee ook de raffinage en de distributie tot aan de eindverbruiker voor hun rekening namen – en daarnaast en later ook stevige belangen ver-wierven in aanpalende sectoren als steenkool, chemie, aardgas, en atoomenergie. Daardoor konden zij lange tijd een soort onderlinge prijsvorming dicteren die primair hun eigen lange-termijnbelang als richtsnoer nam, terwijl de belangen van hun grootste afzet- en winnings-gebieden op de tweede respectie-velijke lagere plaatsen kwamen. Het betekende onder andere dat weliswaar de aanvoer en de kosten van olie stabiel bleven, maar ook dat de olie uit het Midden-Oosten zodanig goedkoop werd gehouden (gunstig voor het naoorlogse herstel in West Europa) dat daardoor tegelijkertijd zowel de (bijna vijf keer duurdere) olie uit de VS werd beschermd als de exploratie van alter-natieve bronnen ontmoedigd.

De tweede groep van actors, die in 1973 de belangrijkste bepaler van de gebeurtenissen bleek te zijn geworden, was tot ver in de jaren vijftig nog een versnipperde verzameling van landen in het Midden-Oosten, Noord-Afrika en Midden-Amerika, waar het grootste deel van de olie buiten de VS gevonden en geëxploiteerd werd. De overheden van die landen die, uitzonderingen daargelaten, tot dan toe genoeg hadden genomen met de vergoeding die zij van de oliemaatschappijen ontvingen voor de verleende concessies, begonnen in die jaren uit te zien naar een minder passieve rol en een groter deel van de koek – vooral ook omdat zij op-merkten dat het steeds toenemende olieverbruik in de ontwikkelde wereld geen enkele invloed had op de almaar laag blijvende olieprijs. Overtuigd dat samenwerking nodig zou zijn sloe-gen in 1960 in Bagdad vier Arabische olielanden en Venezuela de handen ineen met de op-richting van de OPEC.³⁵ Zoekend naar mogelijkheden om als landenkartel het kartel van de oliemaatschappijen effectief tegenspel te bieden, mikten zij in eerste instantie alleen op het verhogen van hun aandeel in de inkomsten. Een van de methoden daarvoor was te onderhan-delen met de grote maatschappijen over de hoogte van de ‘posted prices’ – een richtprijs die diende als basis voor het heffen van royalties en belastingen.³⁶ Die oliemaatschappijen srib-belden daarbij wel tegen, maar hoefden de poot niet lang stijf te houden, omdat zij verhoogde betalingen aan de productiekant konden compenseren met lagere afdrachten in hun thuislan-den en elders waar regelingen ter voorkoming van dubbele belasting van kracht waren.

Wat echter de machtspositie van de grote oliemaatschappijen veel meer, en deels ook al eerder, begon aan te tasten, was een derde factor: de opkomst van een derde partij op de markt

en *Gulf Oil*. In 2005 waren hiervan alleen nog ExxonMobil, Chevron, Shell en BP over. Andere bronnen la-ten ook het in 1924 opgerichte Franse staatsoliebedrijf CFP aan dit kartel deelnemen als kleinste van de ‘zus-ters’ (TAS-3, 1974, p.42). Hoewel ook de laatste dus niet echt een kleintje was, zal ik hier verder naar de eer-ste zeven (particuliere) bedrijven of hun latere opvolgers verwijzen met term ‘de grote (olie)maatschappijen’ of nog korter: ‘de groten’.

³⁵⁾ *Organization of Petroleum Exporting Countries*. De oprichters naast Venezuela waren Iran, Irak, Saoedi-Ara-bië en Koeweit. Tot 1975 traden nog acht andere Derde-Wereldlanden toe: Qatar, Indonesië, Libië, VAE (dat aanvankelijk alleen als Aboe Dhabi deelnam), Algerije, Nigeria, Ecuador en Gabon (dat in 1973 alleen geas-socieerd lid was), maar de laatste twee stapten er in respectievelijk 1992 en '94 weer uit. Zoals deze laatste, prefereerden ook andere kleinere olie-exporterende ontwikkelingslanden als Egypte, Syrië, Bahrain, Oman, Brunei-Maleisië, Trinidad & Tobago, Colombia, Mexico, Tunesië, en (later) Angola als *free-rider* te blijven opereren.

³⁶⁾ Het systeem van heffingen op basis van ‘posted prices’ (p.p.) was in 1948 ontstaan toen Venezuela erin slaagde een soort 50-50 inkomstendeling af te dwingen op basis van, bij gebrek aan representatieve markt-prijzen, deze p.p. – een systeem dat in de jaren vijftig ook in Saoedi-Arabië en andere Arabische landen kon worden ingevoerd. De hoogte van de p.p. was wel in beginsel afgestemd op bestaande marktprijzen voor ru-we olie, maar omdat de werkelijk verhandelde olie maar een heel klein deel van de totale oliestroom vormde, waren de fluctuaties in die prijzen doorgaans veel groter dan die in de p.p. (die overigens, net als die prijzen, per oliesoort van elkaar verschilden): in tijden van overschotten liepen de marktprijzen dus snel achter bij de p.p.’s, terwijl bij oplopende schaarste het omgekeerde gebeurde.

– hoewel die nòg minder homogeen was dan de twee eerste actoren (en daarom vaak in andere beschouwingen over het hoofd wordt gezien); het ging namelijk niet alleen om veel méér (primair economische) eenheden, maar voor een deel ook om eenheden met overheidsbevoegdheden. De eerste (particuliere) groep betrof het in de loop van de jaren steeds groter wordende aantal kleinere, sterk gespecialiseerde, en deels Amerikaanse, handelaren en producenten van allerlei goederen en diensten in en rond de oliesector. Deze ondernemingen, die zich aanvankelijk tot de kruimels onder de tafel hadden beperkt, wisten steeds verder door te dringen tot bepaalde onderdelen van de wereldwijde olieproductie en -afzetketen (zoals de exploratie van nieuwe bronnen en het tankervervoer – diensten waarvan overigens ook de grote maatschappijen graag gebruik maakten vanwege de lagere kosten van deze specialisten). Er ontstonden echter, naast het Franse, ook steeds meer andere staatsbedrijven in ontwikkelde landen, met name in de EG, als een tweede groep binnen deze derde actor. Die lieten zich in eerste instantie vooral in met de eigen energievoorziening en waar mogelijk met de winning daarvan; maar al spoedig werden zij ook in het buitenland actief. Beschermd door nationale wetgeving en financiële regelingen richtten hun activiteiten in de markt zich in de eerste plaats op nationale en andere belangen van de eigen staat.

Dit waren de voornaamste actoren, maar het is duidelijk dat de overheden van belangrijke industrielanden er ook een, steeds verder toenemende, rol in gingen spelen, vaak zelfs in diverse rollen tegelijkertijd: zoals die van producent en/of (mede)beheerder van het distributiesysteem in eigen land, en/of alleen als wetgever en belastingheffer. Dit alles echter, vooralsnog, net als bij de derde actor, met nauwelijks of geen onderlinge samenwerking. Naarmate in de jaren zestig de olieconsumptie echter door bleef stijgen, en zich ook een toenemend aantal nieuw opgerichte (of na nationalisatie omgevormde) staatsbedrijven uit ontwikkelingslanden aan de groep van de derde actor toevoegde (het waren er op een gegeven moment enkele honderden), zocht en vond een toenemend deel van vooral de particuliere groep verder emplooi in het Midden-Oosten en in andere productielanden in de Derde Wereld. Het was dan ook vooral dankzij deze derde actor dat de overheden van OPEC en andere olielanden steeds meer mogelijkheden kregen om de dominantie van de grote maatschappijen in hun landen te verkleinen. Door kleinere buitenlandse bedrijven te betrekken bij de winning en verhandeling van de op hun grondgebied gevonden olie, en door ze in te schakelen bij de stichting van eigen staatsondernemingen, wisten zij de grote oliemaatschappijen steeds verder terug te dringen. Zoals tegelijkertijd met behulp van die staatsondernemingen het aandeel van de overheid in de totale olie-inkomsten kon worden vergroot (mede door de zelf geëxploiteerde olie in ruwe of bewerkte vorm te verkopen aan de meest biedende vervoerder of tussenhandelaar). Onteigening van buitenlandse exploitanten was voorheen nog taboe – na de slechte ervaringen van Mexico (in 1938) en Iran (in 1951). Maar nadat Libië en Algerije in 1970 en '71 waren voorgegaan, volgden steeds meer landen snel met hele of gedeeltelijke nationalisaties – overigens bijna altijd in overleg met en met compensatie van de buitenlandse partijen. Uiteindelijk is daardoor in vele olielanden het grootste deel van hun nationale bodemschatten in eigendom of eigen beheer gekomen.

De OPEC-landen kregen zodoende steeds meer middelen in handen om te doen waarvoor hun organisatie was opgericht – en de internationale ontwikkeling van vraag en aanbod deed de rest: terwijl in de jaren zestig het totale aanbod van ruwe olie nog wel ruim bleef, mede omdat ook de exporten uit de Sowjet-Unie en uit de recent ontdekte bronnen in Libië sterk stegen (het productie-aandeel van dit laatste land groeide in tien jaar tijd van nul naar de zesde plaats in de wereld in 1970), zorgden de voortdurend lage prijzen ervoor dat ook de vraag steeds verder opliep.

Bij de nadering van 1970 waren de concurrentieverhoudingen dan ook aanzienlijk scherper geworden. Omdat ook de VS steeds meer ruwe olie waren gaan importeren (terwijl zij tus-

sen 1958 tot '63 de goedkopere olie-invoer nog hoeveelheidsbeperkingen hadden opgelegd), ontstond er zelfs vrees voor toenemende tekorten in de internationale olievoorziening. En dat ging gepaard met signalen, ook vanuit de Amerikaanse overheid, dat enige verhoging van de olieprijsen niet onwelkom zou zijn: voorheen onrendabele bronnen in eigen land zouden dan weer exploiteerbaar worden, en ook moeilijker vind- en winbare alternatieve energiebronnen elders zouden helpen om de langzamerhand verontrustende afhankelijkheid van OPEC-olie tegen te gaan (Hellema et al. 1998, p. 46). Ook zou het investeringskapitaal nodig voor die duurere exploitaties pas voldoende beschikbaar komen als de wereld als geheel bereid zou zijn méér voor de olie te betalen.

In deze gewijzigde verhoudingen zagen de OPEC-landen hun kansen, zoals gezegd mede dankzij de aanwezigheid van nieuwe, meer tot risico geneigde, marktpartijen die zwichtten voor eisen die de grote maatschappijen eerder hadden afgewezen. En daar kwam in 1971 en daarna ook nog hun behoefte bij om de door de internationale monetaire crisis veroorzaakte waardedaling van de dollar te compenseren, want die had ook voorheen al in vele jaren de reële koopkracht van de (in VS-dollars genoteerde) olie-opbrengsten verminderd. Zowel in 1971 als in '72 konden diverse akkoorden worden afgesloten, soms eerst tussen enkele olielanden en grote maatschappijen, daarna ook met andere landen en/of met andere bedrijven die weer verder bleken te kunnen gaan. Niet alleen wisten de OPEC en andere olieproducerende ontwikkelingslanden daardoor een steeds groter aandeel in de olie-inkomsten in eigen land te verkrijgen, zij zagen ook de p.p. en de marktprijzen van ruwe olie gestaag haasje-over omhoog gaan: van januari 1970 tot en met september '73 – dus tot vlak vóór de oliecrisis volgens het eerste verhaal – rezen de verschillende prijzen zelfs met niet minder dan zo'n 60 procent in totaal.³⁷

Er was dus structureel het een en ander gaande in de oliemarkt, en het is de vraag of deze structuurverandering wellicht ook zónder de oktoberoorlog in het Midden-Oosten zou hebben geleid tot de uitzonderlijke prijsstijgingen waartoe in oktober 1973 en daarna werd besloten – prijsaanpassingen als deze waren misschien toch onafwendbaar geweest, zij het mogelijk pas op een later moment of minder abrupt dan ze nu werden opgelegd?³⁸ Aanvankelijk dachten velen zelfs nog dat de OPEC bezig was haar hand te overspelen – zoals Milton Friedman (aldus Gately 1984, p. 1101). Het lijkt dus onwaarschijnlijk dat de aanbodbeperkende maatregelen die in die maand, deels om politieke redenen, loskwamen geen enkele invloed hadden op het prijsverloop.³⁹ Zulke aanbodbeperkingen zijn namelijk, of ze nu tevens – of zelfs primair – politiek

³⁷) Dat is een ruwe indicatie, vermeld in TAS-3, 1974, p. 60. Toegepast op de 'posted price' van één bepaalde soort en kwaliteit Saoedische olie, steeg deze van US\$ 1,80 in januari 1970 tot US\$ 2,88 per vat in september '73. In dit laatste jaar viel hiervan zo'n 58 procent aan de Saoedische overheid toe in de vorm van royalties en belasting (geschat op basis van gegevens in dezelfde bron, p. 61).

³⁸) Dermot Gately, die de eerste oliecrisis omschreef als een 'astounding event', analyseerde waarom tien jaar na dato economen nog steeds van mening verschilden over de vraag wat er precies was gebeurd en hoe dat verklaard kon worden. De twee verklaringen die hij in eerste instantie tegenover elkaar zette, waren: a) kunstmatige schaarste georkestreerd door een kartel dat streeft naar opbrengstmaximalisatie; *versus* b) prijsaanpassing die slechts de zich manifesterende schaarste van een eindige hulpbron weerspiegelt. Opmerkelijk in deze verklaringen is dat politiek gemotiveerde handelingen er geen beslissende rol in spelen (Gately 1984, p. 1100-1102).

³⁹) Er waren zelfs zo veel en zodanig van elkaar verschillende aanbodbeperkende maatregelen, dat het moeilijk is ze nog uit elkaar te houden. Enkele van de beperkingen waren in de voorafgaande maanden al als dreigement in het vooruitzicht gesteld, en door enkele Arabische landen zelfs al korte tijd toegepast. (Zie de voorbeelden in Hellema et al. 1998, p. 49 en 126; op de eerste van deze pagina's wordt tevens – contra Voorhoeve 1985, p. 239 – benadrukt dat het politiek gebruik van het oliewapen echt niet uit de lucht kwam vallen.)

Bij de volumemaatregelen die in en na oktober 1973 werden uitgevaardigd (of waartoe soms alleen maar werd opgeroepen) waren zoveel individuele olielanden en verschillende landengroepen van (meestal) Arabische landen betrokken, dat ik ze hier niet allemaal zal noemen. En lang niet altijd deden er alleen OPEC-landen aan mee – zoals ook bij de acht landen die financieel en/of militair meededen aan de aanval van Egypte en Syrië op Israël op 6 oktober 1973, maar vier OPEC-landen zaten (al behoorden die wel tot de machtigste

gemotiveerd waren of niet, tegelijkertijd en bij uitstek maatregelen die de vrije marktprijs kunnen opstuwten.

Economisch het meest beslissend was echter het prijsbesluit dat een aantal staten aan de Perzische Golf op 16 oktober 1973 nam; dit betrof de 'posted prices' die zij toen in één keer met niet minder dan 70 procent verhoogden.⁴⁰ Dat was dus geen uitkomst van onderhandelingen met oliemaatschappijen, maar een eenzijdig besluit van deze landen. En dat gold ook voor de volgende stap die de OPEC amper twee maanden later zette, toen zij er nog eens méér dan 100 procent bovenop deed (Jong et al. 2005, p. 72).

Als gevolg van deze besluiten gingen tot en met het begin van 1974 zowel de p.p. als de marktprijzen van ruwe olie tot niet minder dan ongeveer het *viervoudige* omhoog, wat over het geheel van de vier-jaarsperiode vanaf 1970 overeenkwam met een stijging tot ruim het *zesvoudige*.⁴¹ Echter, nog duidelijker dan deze prijsstijgingen toont de stijging van inkomsten die de OPEC-landen in verschillende vorm zelf uit de productie en export van hun olie haalden, aan hoe sterk hun macht ten opzichte van de andere partijen in de markt toen was toegenomen: die inkomsten liepen namelijk in dezelfde periode van gemiddeld \$ 0,90 op tot maar liefst \$ 7,- per vat; en dat was niet minder dan bijna *acht maal* het bedrag van 1970.⁴²

Blijvend zou de toegenomen macht van de OPEC echter niet zijn, en een alleenheerschappij zoals die van de grote oliemaatschappijen zou het zelfs nooit worden. Want, hoewel (volgens de aangehaalde Clingendaelstudie van De Jong c.s. over dertig jaar Nederlands energiebeleid)

de 'OPEC zich in de eerste periode na de oliecrisis van 1973-'74 (...) terecht een machtige partij voelde', die inmiddels 'een vuist [kon] maken en in onderling overleg prijzen [kon] vaststellen die een behoorlijke vergoeding voor hun bodemschatten' opleverden, was er wel een 'mits':

'Voorwaarde voor een succesvolle tactiek van het kartel was wèl, dat alle lidstaten zich nauwgezet zouden houden aan de hun toegewezen productie- en exportvolumes. Als dat systeem zou haperen, zouden vraag en aanbod, en niet OPEC, de prijzen gaan bepalen, zoals dat later ook gebeurde' (Jong et al. 2005, p.252-253).⁴³

leden daarvan). Ik noem verder alleen nog de uit twaalf landen bestaande, in 1968 opgerichte, OAPEC (*Organization of Arab Oil Exporting Countries*), een groep die wèl bij bijna alle nadrukkelijk anti-Israël gerichte olie-acties betrokken was, en die – met zeven van haar leden – ook in OPEC doorgaans het radicalere voortouw nam.

⁴⁰⁾ Dit besluit werd (volgens Jong et al. 2005, p. 72) twee dagen later door OPEC overgenomen. Mede gezien de vele tegenstrijdigheden in de bronnen, ook waar het de specifieke, al of niet politiek gemotiveerde, volume-maatregelen betreft, zal ik hierna historische details als wie in feite als eerste een besluit nam negeren, en alles wat kennelijk vroeg of laat door OPEC werd gesanctioneerd (officieel of niet) aan OPEC toeschrijven.

⁴¹⁾ Bijvoorbeeld, toegepast op de in noot 37 vermelde p.p. per vat ruwe olie, die in september 1973 op \$ 2,88 was gekomen: deze steeg in oktober eerst tot \$ 4,90, waarna hij in december werd verhoogd naar een op 1 januari 1974 ingaand niveau van \$ 11,65, wat ten opzichte van de in januari 1970 geldende p.p. van \$ 1,80 neerkwam op een totale stijging tot ruim het zesvoudige in slechts vier jaar tijd.

De marktprijzen (fob) van de verschillende soorten ruwe olie fluctueerden in deze vier jaar weliswaar veel sterker, en niet allemaal op dezelfde wijze, maar *gemiddeld* stegen zij over het geheel van de periode eveneens tot het zesvoudige – hoewel zij in de gehele periode flink onder het niveau van de p.p. zaten, terwijl dat ook in 1974 gemiddeld nog steeds het geval leek (cijfers daarover stonden in een advies van de NAR in juni 1974, p. 11, dat zijn gegevens ontleende aan een ongepubliceerde Wereldbankbron; de gemiddelde schatting over 1974 is ontleend aan DAC 1974, p. 35).

⁴²⁾ Berekend op basis van dezelfde NAR-bron als genoemd in noot 41, met echter één voorbehoud: de NAR omschreef de betreffende bedragen als de gemiddelde 'government take' of 'overheidsaandeel in de fob-prijs in exporterende landen,' zonder hierbij aan te geven of hij naast OPEC ook nog andere ontwikkelings- en ontwikkelde landen bedoelde (NAR 1974, p. 11).

⁴³⁾ Tijdelijk waren daarop overigens wel uitzonderingen mogelijk. Wat de rapporteurs hier namelijk onvermeld laten is dat, hoewel de onderlinge discipline van de OPEC-staten nogal eens te wensen overliet, de organisa-

Dat 'later' was in de tweede helft van de jaren zeventig, toen de (markt)prijzen weer waren gaan zakken. Daar waren toen ook andere landen dan OPEC minder tevreden over, onder andere omdat het de investeringen in de ontwikkeling van alternatieve winningsplaatsen (Alaska, de Noordzee) dreigde te schaden. Maar nog vóór het einde van het decennium kreeg de OPEC opnieuw ruimte voor een stevige ingreep. Dat was in 1979, toen mede als gevolg van de Khomeiny-revolutie in Iran de olieprijs wéér zouden worden verdubbeld – maar dat is voor het volgende hoofdstuk.

Enkele gevolgen

Ik kan hier uiteraard slechts enkele voorbeelden noemen uit de veelheid van gevolgen die de eerste olieprijsrevolutie van 1973 had. Sommige van die effecten waren zonder meer enorm, voor individuele landen of bepaalde groepen van landen. Andere lieten zich aanvankelijk aanzien als potentieel zeer omvangrijk en vielen uiteindelijk toch wat mee, al gold ook dat weer niet voor alle landen in dezelfde mate.

Eén gevolg dat in eerste instantie nogal bedreigend leek te worden was bijvoorbeeld het overschot aan dollaropbrengsten dat bij een deel van de OPEC-landen ontstond omdat zij buiten de olie nog niet veel andere economische activiteiten binnen hun grenzen hadden. Zeven om die reden als 'capital-surplus oil exporters' onderscheiden landen bestonden voornamelijk uit woestijn met kleine tot zeer kleine bevolkingsaantallen (vijf van hen: Saoedi-Arabië, Koeweit, Qatar, de VAE en Libië, telden zelfs *gezamenlijk* niet meer inwoners dan Nederland alleen!). Er ontstond daar een *absorptieprobleem*, omdat de betreffende overheden (de voornaamste ontvangers van de extra inkomsten) niet over voldoende rendabele investeringsmogelijkheden in eigen land beschikten, die op korte termijn tot even grote importen konden leiden. Voor die overschotten werd naar adequate beleggingsmogelijkheden in het buitenland gezocht.

Volgens vroege schattingen van de NAR dreigde een groot deel van de in 1974 verwachte extra deviezeninkomsten van de OPEC van \$ 65 miljard niet in datzelfde jaar aan importen van goederen en diensten te worden besteed.⁴⁴ Overschotten van deze omvang zouden, als zij niet door even grote tekorten op de lopende rekening van de rest van de wereld – en vooral door

tie toch succes kon hebben zo lang één of enkele leden in staat en bereid waren hun aanbodgedrag te reguleren al naar gelang het gedrag van de overige leden. Vooral van Saoedi-Arabië is bekend dat het dankzij zijn flexibele overcapaciteit wel eens optreedt als 'swing producer' (over de soms ambivalente motieven en belangen van dat land, zie Ginkel 1978, o.a. p. 39 en 92). OPEC probeerde ook wel wat aan de discipline van haar leden te verbeteren. Controle van hun feitelijke doen en laten was één van de maatregelen. Hetzelfde Clingendael-rapport vermeldt dat daarbij, vanwege de politieke gevoeligheid, buitenlanders moesten worden ingeschakeld. Een Nederlands accountantskantoor (toen nog KKC geheten; het ging later op in KPMG) kreeg de opdracht de controle uit te voeren. Dit was opmerkelijk omdat KKC al sinds jaar en dag als accountant intensief betrokken was bij Shell. Ergens in de jaren tachtig kwam er echter al weer een eind aan dit contract, onder andere omdat niet alle OPEC-lidstaten geheel meewerkten (Jong et al., 2005, p. 253).

⁴⁴) De schattingen van de omvang van dit onbesteedbare overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans van de olie-exporterende landen liepen overigens razend snel op. Terwijl de NAR in mei 1974 nog verwachtte dat van de *additionele* deviezenontvangsten van *minstens* \$ 65 mrd. in datzelfde jaar zo'n \$ 25-50 mrd. onbesteed zou blijven, raamde de DAC vijf maanden later al dat van de *in totaal* mogelijk tot \$ 90 mrd. oplopende deviezenontvangsten in 1974 een overschot zou kunnen resteren van misschien wel \$ 60-65 mrd., dat als 'capital backflow' op zoek zou kunnen gaan naar rendabel en waardevast emploi in enkele DAC-landen (respectievelijk NAR 1974, p. 12 en DAC 1974, p. 17). De schattingen van deze saldi werden weliswaar telkenmale bijgesteld, maar toch bleken zij tot medio 1976 te hoog te zijn geweest, aldus Van Schaik (1976, p. 86). Desondanks weerhield dit deze auteur (toen nog chef van de BuZa-directie DES) er niet van om twee nog recentere bronnen (waaronder de OESO) aan te halen die voor de 'geaccumuleerde' overschotten van de olie-exporterende landen in 1980 zelfs op 150 à 200 mrd. VS-dollars uitkwamen (idem p. 87) – die konden echter niet voorzien dat er intussen in 1979 een revolutie zou uitbreken in Iran.

adequaat beleid in de ontwikkelde landen als grootste importeurs van olie en beleggingskapitaal – zouden worden opgevangen, in het ergste geval tot een mondiale onderbesteding en depressie kunnen leiden, zoals in de jaren na de Wall Street crash in 1929. Adequaat beleid vereist onder meer: voorkomen dat landen die niet in staat zijn hun gestegen olierekening zelfstandig te financieren met dalende reserves of stijgende exporten, bij te staan met internationale kredieten van voldoende lange termijn.

Onder de landen die met onfinancierbare tekorten dreigden te worden geconfronteerd zaten zowel ontwikkelde als ontwikkelingslanden. Er was namelijk tegelijk met de gestegen olieprijsen, en gedeeltelijk daardoor veroorzaakt, ook sprake van stijgende wereldmarktprijzen van andere primaire producten (voedingsmiddelen, en andere agrarische en minerale grondstoffen). Voor een aantal van beide categorieën van landen betekende dat, althans voor zover die prijzen bijdroegen tot gestegen exportopbrengsten, minder grote tekorten op de lopende rekening. Echter, niet alle olie-importerende landen waren exporteurs van deze basisproducten. Diverse ontwikkelingslanden onder hen waren zelfs substantiële netto-importeurs van deze duur geworden primaire goederen. Enkele grote ontwikkelde landen behoorden daarentegen tot de grote exporteurs van deze goederen. Dit betekende bijvoorbeeld dat de sterke prijsstijgingen van tarwe in 1974 (tot het viervoudige van 1970) gunstig waren voor landen als de VS, Canada, en Australië, en negatief uitpaktten voor met name voedselafhankelijke landen in Afrika en Azië. Boven-dien werden die laatste tegelijkertijd getroffen door een gemiddelde verdrievoudiging (vanaf 1972) van de prijzen van allerlei soorten kunstmest, waardoor ook hun binnenlandse voedselproductie nog eens achteruitging (voorbeeld ontleend aan NAR 1974, p. 18-19).

Normaliter duren algemene grondstoffenhausses als deze nooit lang: voor sommige goederen kunnen de producenten, teneinde te profiteren van de mooie prijs, hun aanbod zo snel opvoeren dat die prijs al na enkele jaren weer inzakt. En de vraag reageert in principe negatief op prijsverhogingen: relatief kleine vraagdalingen kunnen soms zelfs disproportioneel sterke prijsdalingen veroorzaken voor exporterende landen; als die vraagkant dan ook nog eens extra negatieve impulsen ondergaat ten gevolge van de kolossale olieprijsstijgingen, kan de hausse van de overige prijzen snel uitdoven!

Voor de overige ontwikkelde en ontwikkelingslanden, die behalve olie ook van andere basisgoederen meer importeerden dan exporteerden, bracht deze samenloop van omstandigheden dus wel een verzwaring van hun problemen teweeg. Een cumulatie van tegenslagen die nog werd verhevigd door de rap verslechterende economische groei in ontwikkelde landen – het voornaamste afzetgebied van de meeste ontwikkelingslanden. Daar liep niet alleen de vraag naar bepaalde grondstoffen terug, maar werkten de hogere oliecosten ook door in de prijzen van hun exportproducten. Daar hadden weliswaar alle importerende landen last van, maar ontwikkelingslanden relatief méér dan andere, omdat zij uit de rijke wereld vooral de kapitaalgoederen (machines, transportmiddelen) en halffabrikaten haalden die onmisbaar waren voor hun verdere ontwikkeling.

Al deze effecten dreigden versterkt te worden als de paniek kort na de oliecrisis zou leiden tot overreacties in het regeringsbeleid: beperkingen van misschien minder prioritaire importen; belastingverhogingen om het oliegebruik terug te dringen en om alternatieve energiebronnen te stimuleren; reductie van ontwikkelingshulp om het ontstane of dreigende betalingsbalansstekort te verkleinen, enzovoorts – maatregelen die in feite neerkomen op afwenteling van de crisislasten op andere landen.

Ze hebben allemaal plaatsgevonden, deze en legio andere, minstens even kortzichtige beleidsreacties. En de internationale coördinatie en samenwerking tussen met name de ontwikkelde landen heeft veel te wensen overgelaten – zoals we nog zullen zien. Maar toch is, zoals al is opgemerkt in voetnoot 44, het absorptieprobleem van de grote oliedollaroverschotten

uiteindelijk minder groot gebleken dan werd gevreesd. De overschotten werden al na enkele jaren kleiner omdat diverse olielanden het niet bij excessieve consumptie lieten, maar ook intensieve investeringsprogramma's in eigen land opzetten, en een deel van de in het buitenland belegde bedragen via het westerse particuliere bankwezen doorsluisden naar voldoende kredietwaardige ontwikkelingslanden (hoewel soms tegen zodanige voorwaarden dat daardoor later het zich al aandienende schuldenvraagstuk sterk werd vergroot). En een ander deel van hun olie-opbrengsten werd door OPEC-landen, individueel zowel als gezamenlijk via multilaterale instellingen, inclusief enkele OPEC-Fondsen, doorgeleend of als ontwikkelingshulp geschonken aan (Arabische of om andere reden begunstigde) ontwikkelingslanden. Dat heeft er mede toe geleid dat de abrupt en sterk opgelopen olieprijs uiteindelijk een minder destabiliserende uitwerking hebben gehad op in elk geval de Derde Wereld dan eerst werd gevreesd – zo concludeerde het CDP van de VN (de voormalige Commissie-Tinbergen) in een in 1978 verschenen rapport (vertaald weergegeven in IS 1978, p. 366). Terugblikkend vanuit 1984 constateerde het World Development Report (WDR) van de Wereldbank dan ook dat de recessie die na de eerste oliecrisis volgde (in 1974-'75) de industrielanden als groep harder trof dan de gezamenlijke ontwikkelingslanden (World Bank 1984, p. 11).

Toenemende differentiatie

Deze laatste uitspraak van de Wereldbank geldt echter alleen voor het hoogste aggregatieniveau, waarbij grosso modo de rijkere industrielanden van de OESO tegenover de hele groep van de ontwikkelingslanden (uitgezonderd een achttal OPEC-landen met hoge inkomsten) worden gezet en vergeleken. Op een lager niveau zijn er echter wel grote verschillen, en soms staan die omgekeerd tegenover elkaar. De suggestie dat het, achteraf gezien, meeviel betekent dus geenszins dat het voor alle landen (even) goed ging – zelfs niet voor alle industrielanden.

Bij enkele ontwikkelde landen van de OESO *daalden* bijvoorbeeld de nationale inkomens per hoofd in zowel 1974 als '75, terwijl het BNP p.h.voor de groep als geheel *stagneerde* in die jaren, en in de jaren daarna bleef hangen op een voor die tijd gemiddeld zeer lage groei van 1,8 procent per jaar (in de periode 1973-'81 – Szirmai 2005, p. 101).

De groep van de ontwikkelingslanden deed het in deze twee jaren wel iets beter (gemiddeld 2,7 procent per hoofd per jaar, volgens dezelfde bron). Maar ook in deze groep zijn de gevolgen van de crisis nogal verschillend verwerkt. Als we de verschillen in bevolkingsgroei – die veel invloed hebben op de cijfers – even buiten beschouwing laten en alleen de groei van de totale BNP's vergelijken, dan groeiden die van de meeste OESO-landen over een iets kortere periode (1973-'79) met gemiddeld 2,8 procent per jaar, en die van de hele groep van de ontwikkelingslanden (exclusief bepaalde OPEC-landen) met maar liefst 5,2 procent. Maar in deze laatste groep zaten de ontwikkelingslanden met de laagste inkomens wel enkele tienden van een procentpunt lager (4,8 procent), terwijl de Afrikaanse subgroep van deze armste landen zelfs niet eens boven 2,1 procent per jaar uitkwam.⁴⁵

Deze verschillen waren dus niet gering. Toch is het interessant om te constateren dat op het hoogste aggregatieniveau gemeten na de oliecrisis de kloof tussen rijke en arme landen voor

⁴⁵) Volgens het reeds genoemde WDR (World Bank 1984, table 2.1, p. 11). Het hoge groeigemiddelde van de totale groep van de ontwikkelingslanden werd in deze periode vooral veroorzaakt door de Oost-Aziatische en Pacific subgroep van middeninkomenslanden, die gemiddeld op niet minder dan 8,6 procent per jaar uitkwam, terwijl zowel de olie-exporterende ontwikkelingslanden uit deze middengroep als de Latijns-Amerikaanse en Caraïbische en enkele eveneens daarin opgenomen Zuid-Europese landen elk als subgroep op 4,9 of 5,0 procent per jaar zaten. En de Volksrepubliek China, die qua niveau nog tot de armste groep behoorde, groeide in deze periode zelfs met 5,7 procent per jaar gemiddeld.

het eerste *kleiner* werd: in 1974 en '75 daalde die kloof zelfs in *absolute zin*, omdat alleen de ontwikkelingslanden toen als groep wél groeiden en enkele ontwikkelde industrielanden niet; en in de jaren daarna daalde deze kloof alleen in *relatieve zin* – de industrielanden groeiden weer, maar minder snel dan de arme, en dat bleef zo nog lang doorgaan, uitgezonderd de armste landen die stelselmatig steeds verder achterbleven bij de rest (over de langere termijn, zie naast Szirmai (2005, p. 101) ook het boek van Deaton (2013), waarnaar ik in hoofdstuk 1 verwees).

Het is echter wel van belang om op te merken dat het begin van deze structurele verandering niet alleen op het conto van de oliecrisis kan worden geschreven. En, nòg belangrijker, dat de genoemde trend in de wereldinkomensverhoudingen sedertdien lang niet voor alle definities van arm en rijk opgaat. Een bijzonder verschijnsel dat na deze crises optreedt is: de *steeds grotere differentiatie tussen ontwikkelingslanden* onderling. Terwijl we in de vorige hoofdstukken al de noodzaak zagen ontstaan om de minst-ontwikkelde ontwikkelingslanden (de MOL's) te onderscheiden als een aparte categorie (naast de meer economisch-geografische onderscheidingen die in Unctad ontstonden voor de 'land-locked' en de eilandeconomieën in de Derde Wereld, en de politiek-economische groepering van de met de EG geassocieerde ontwikkelingslanden), zien we in de periode-Pronk – naast de verdere uitbreiding van deze associatiegroep als gevolg van de Engelse aansluiting bij de continentale samenwerking – ook drie nieuwe subcategorieën van ontwikkelingslanden ontstaan:

- de groep van de pechvogels waarover we het hoofdstuk 1 al even hadden: arme ontwikkelingslanden die om een combinatie van redenen zeer kwetsbare bleken te zijn voor de olie- en grondstoffencrisis in de eerste helft van de jaren zeventig, en die om die reden na enkele conferenties hun intrede deden in het vakjargon met de halve afkorting: *MSA-landen* (voor Most Seriously Affected developing countries);
- de al langer bestaande, maar na 1970 tot volle ontplooiing gekomen groep van de *OPEC*, met in haar kielzog vaak de andere niet aangesloten olie-exporterende landen; en
- de eveneens al langer bestaande, maar eerder als groep nog nauwelijks opgemerkte *Newly Industrialising Countries* of *NIC's*, ontwikkelingslanden die een geleidelijk toenemend aandeel van halffabrikaten en eindproducten in hun exportpakket zagen ontstaan en daarmee steeds meer gingen afwijken van wat voorheen als het standaardkenmerk van ontwikkelingslanden had gegolden (hun grote afhankelijkheid van de export van één of enkele ruwe of slechts matig bewerkte grondstoffen).

De eerste categorie landen was in hoofdzaak slachtoffer van beleid dat andere landen over hen afriepen, terwijl de laatste twee groepen hun bijzondere status in de eerste plaats dankten aan beleid dat zij zelf voerden. De eerste twee zullen in dit hoofdstuk, en vooral in de huidige paragraaf, nog vele malen terugkeren als respectievelijk object en subject van de internationale beleidsdiscussie.

De derde groep van de NIC's week echter op verschillende manieren af: het was een op geen enkele wijze geïnstitutionaliseerd geheel van landen, die alleen qua beleid op elkaar leken, maar nauwelijks iets samen deden (behalve in enkele beperkt regionale organisaties); het was meer een groep, die juist door haar succesvolle eerste stappen op het industrialisatiepad een voorbeeld werd voor andere ontwikkelingslanden en steeds meer navolging kreeg.⁴⁶ En het waren vooral de Aziatische NIC's die bijdroegen tot de relatief hoge economische groei in die

⁴⁶) Rond het einde van de jaren zeventig ging het al om zo'n 25 tot 30 landen: meegerekend zijn dan ook rond de Middellandse Zee gelegen landen als Spanje, Portugal, Griekenland, (toenmalig) Joegoslavië, en Israël; voor de rest ging het tot in de eerste helft van de jaren zeventig, afgezien van Brazilië en Mexico, voornamelijk om kleinere landen in Azië; in de tweede helft van dat decennium kwamen er echter in zowel Azië als Latijns-Amerika ook bevolkingsrijkere landen bij – maar nauwelijks in Afrika (DAC 1982, hs.XII).

regio – ook in de latere decennia (toen het etiket ‘NIC’s’, nadat de nieuwheid er af was, alweer in onbruik raakte).

Zowel de OPEC als de NIC’s begonnen dus in de huidige periode een belangrijke opkomende groep van ontwikkelingslanden te worden, een soort *semi-periferie* (met verschillende functies naar boven en naar beneden in het C-P-systeem). Beide groepen gingen een invloedrijkere rol spelen in de volgende beleidsdiscussie; maar alleen de OPEC was daarbij een echte machtsfactor, die zijn gewicht mede ontleende aan het georganiseerd optreden van dit collectief.

Nederlands positie

Alvorens naar de internationale beleidsdiscussie over te gaan, eerst nog kort iets over de gevolgen van de crisis voor Nederland. Ons land had uiteraard, net als andere olie- en grondstoffen-importerende landen, last van de verhoogde invoerrekening – die slechts gedeeltelijk werd gecompenseerd door stijgende exportopbrengsten. Maar het netto-effect daarvan leek aanvaankelijk misschien zelfs wel tot rampzalige dimensies te worden vergroot door de tegen Nederland uitgevaardigde totale olieboycot. De vraag rees of met het wegvallen van de uit boycottende landen komende ruwe olie niet ook het aanvullen van de tekorten uit andere landen veel duurder zou worden doordat ook die landen met schaarste zouden worden geconfronteerd.

Het antwoord was nee: het is allemaal méér dan meegevallen, niet alleen uiteindelijk, maar zelfs vrijwel vanaf het begin. Details vermijgend, vat ik samen wat er gebeurde:

- niet alle zogenaamde boycotters deden wat zij hadden aangekondigd; en... verreweg de belangrijkste verklaring:
- de oliemaatschappijen (en wat West-Europa betreft wellicht in eerste instantie alleen Shell en BP) verdeelden de pijn over de invoerlanden!⁴⁷

Of deze oliegeiganten dit uitsluitend op eigen initiatief deden (wat in bepaalde landen ongetwijfeld zou hebben gestrookt met hun eigenbelang) of werden overreed of gedwongen door regeringen met invloed, laat ik hier maar rusten.⁴⁸ Feit is in elk geval dat Nederland in de EG, gezien de recente spanningen over de Britse toetreding en andere meningsverschillen over de communautarisering van het beleid, nauwelijks mocht hopen op hulp op energiegebied: de andere lidstaten ‘toonden geen enkele solidariteit’ (Gorkom 2009, p. 148).

Daarnaast moest de regering er verscheidene maanden aan blijven twijfelen of het gecombineerde effect van de twee bovengenoemde gebeurtenissen voldoende soelaas zou bieden voor althans de korte termijn – laat staan of zo het Nederlandse belang ook op de langere termijn voldoende veilig konden worden gesteld.

⁴⁷) Over de vraag hoe (enkele of alle?) oliemaatschappijen precies tewerk gingen bij die pijnspreiding blijven de meeste bronnen in het vage, of zelfs geheel zwijgend of tegenstrijdig. Zo schrijven De Jong c.s. bijvoorbeeld eerst dat ‘de *majors* internationaal olie herverdeelden’, en een pagina verderop, citerend uit een Amerikaanse overheidsbron, dat ‘US oil companies’ de oliestromen naar de VS dramatisch verhoogden, en ervan uit leken te gaan dat Shell wel voor Nederland zou zorgen – wat later bevestigd zou zijn (Jong et al. 2005, respectievelijk p. 73 en 74). Hellema c.s. betogen echter dat zowel Shell als BP ‘in feite “solidairder”’ waren met Nederland dan met de EG-partners, en dat met name de Britse en de Franse regeringen wensten dat deze maatschappijen zich aan de oorspronkelijke contracten zouden houden (1998, p.115). Discretie over concrete cijfers en handelingen van diverse partijen werd als gevolg van belangentegenstellingen als deze dan ook steeds meer een zaak van grote politieke gevoeligheid. Dezelfde auteurs laten bijvoorbeeld zien dat de president-directeur van Shell, Wagner, ook achteraf nog beweerde dat zijn concern zich altijd aan het embargo hield en Nederland alleen bevoorraadde uit landen die geen embargo hadden afgekondigd, terwijl uit andere bronnen blijkt dat Shell androng op verheimelijking juist om te zijner tijd gemakkelijker te kunnen switchen (idem, p. 117).

⁴⁸) Van Schaiks constatering in een latere terugblik op de eerste decennia van DGES, dat hij geen bewijs van een politieke deal tussen Den Uyl en Wagner (Shell) had gezien (Schaik 1997, p. 109), bewijst natuurlijk niets.

Het kan dan ook niet worden ontkend dat minister-president Den Uyl met zijn roemruchte televisierede op 1 december 1973: *'de wereld van vóór de oliecrisis zal niet meer terugkeren'*, hoewel de feiten dit al spoedig tegenspraken, in de kern toch gelijk had: er wáren maatregelen nodig die op den duur Nederlands afhankelijkheid van ruwe olie zouden verkleinen. De eerste daarvan: de autoloze zondag, werd nog wel een tijdje (van november tot begin januari 1974) vrij enthousiast door de bevolking nageleefd. Andere energiebesparingsmethoden werden echter aan het gedrag van de burger overgelaten. En toen de door het kabinet voorgestelde machtingingswet – die naast algemene loon- en prijsmaatregelen ook verbods- en beperkingsbepalingen bevatte – op 8 januari 1974 door de Eerste Kamer werd aanvaard, was er al openlijk twijfel aan de noodzaak van zulke restricties. Hoewel de benzinedistributie daarna nog net wel werd ingevoerd – vermoedelijk voornamelijk om niet inconsequent te lijken –, werden de benzinebonnen al spoedig zo massaal genegeerd door bevolking en pomphouders, dat deze rantsoenering niet meer werd voortgezet na 4 februari 1974.

Daar was achteraf gezien ook weinig aanleiding toe. Cijfers ontleend aan het ministerie van EZ toonden weliswaar dat de totale *aanvoer* van ruwe olie naar Nederland tussen oktober 1973 en maart '74 met zo'n 40 procent daalde – met alleen een diepere dip in december 1973 –, maar het grootste deel van die daling ging ten koste van de olie die voor *doorvoer* naar het buitenland was bestemd. Als bovendien rekening werd gehouden met de aanwezige *voorraden* ruwe olie en aardolieproducten, die in al die maanden zelfs hoger waren dan in maart 1973, dan lijkt van een werkelijke schaarste geen moment sprake te zijn geweest.⁴⁹

Hoewel de werkelijkheid dus nogal anders luidde, werd de schijn van een echte olieboycot echter nog lange tijd opgehouden: terwijl het VS-embargo op 18 maart werd opgeschort, maar pas op 3 juni 1974 definitief werd opgeheven, werd dat van Nederland pas op 10 juli beëindigd (Ginkel 1978, p. 92, en Hellema et al. 1998, p. 260). Blijkbaar was het voor zowel de boycotters als de geboycotten verkieslijk om publiekelijk de fictie zo lang mogelijk overeind te houden: met een overtuigend gespeelde slachtofferrol hoopte Nederland waarschijnlijk te voorkomen dat de daders zich alsnog genooddaakt zouden zien wél serieus te worden.

Overigens mag natuurlijk niet onvermeld blijven dat Nederland in werkelijkheid, met ruim 40 procent van zijn energiebehoefte gedekt door aardgas uit eigen bodem (Winkler Prins Jaarboek 1974, p. 258) en met het totaal aan energiedragers zelfs behorend tot de netto-exporteurs (NAR 1974, p.32), allerminst doorging voor een beklagenswaardig invoerland. De (terechte) Nederlandse klacht over de ontbrekende solidariteit in EG en OESO-verband, werd dan ook danig ontkracht door de bereidheid van ons land om in geval van nood gebruik te maken van zijn positie als belangrijk transitoland en exporteur van aardgas: op de mogelijkheid om zowel de doorvoerolie als de afgesproken aardgasleveranties gedurende korte of langere tijd terug te schroeven, werd bijvoorbeeld al gezinspeeld in de nota die de regering in december 1973 voorlegde aan het parlement. En dat waren signalen die ook waren bestemd voor de Europese Topconferentie die op 14-15 december op Frans initiatief in Kopenhagen werd gehouden (Ginkel 1978, p.105).

Waarschijnlijk was het dus wel terecht dat die boycot tot in de eerste maanden van 1974 extra aandacht kreeg van de Nederlandse regering. Talloze missives naar en demarches in één of meer hoofdsteden van Arabische landen en in Den Haag vonden er plaats, primair met het doel de Nederlandse visie op de verhoudingen in het Midden-Oosten zodanig uit te leggen en aan te vullen, dat de boycot spoedig zou worden opgeheven. Het veiligstellen van de Nederlandse olievoorziening op korte en langere termijn stond volledig voorop – waar nodig en zinvol in samenwerking met andere landen; maar desnoods, of nog liever: als dat maar enigszins mogelijk was: *geheel op eigen houtje*.⁵⁰

⁴⁹) Deze EZ-cijfers werden weergegeven en besproken in het Winkler Prins Jaarboek 1974, p. 258-259.

⁵⁰) In de vooral door EZ-opvattingen gekleurde terugblik op deze periode van De Jong c.s. is deze laatste voor-

Wat betreft de doorwerking van de crisis op het Nederlandse nationale inkomen kwam het effect met enige vertraging, net als bij enkele andere industrielanden: in 1974 vertraagde de groei van het BNPmp slechts weinig (met minder dan een percentpunt), maar in 1975 *daalde* het wel, namelijk met bijna 1 procent; terwijl in 1976 de stijging weer terugkwam op ruim 5 procent, schommelde dit BNPmp in de rest van de jaren zeventig rond de helft daarvan (CBS 1994, p. 203).

Naar een Nieuwe Internationale Economische Orde?

Het aan het eind van noot 50 aangehaalde oordeel van Hellema c.s., dat de regering-Den Uyl ten tijde van de oliecrisis ‘bepaald niet moreel geïnspireerd’ was en trachtte ‘doelgerichte machtspolitiek te bedrijven,’ suggereert dat haar beleid op dat moment meer overeenkwam met het pro-domo dan het pro-ontwikkeling-model. Maar er moet verder worden gekeken dan deze auteurs deden vooraleer ook dit laatste geconcludeerd kan worden. Dat zal in de rest van deze paragraaf en in de volgende worden gedaan.

Evenals over de aard en oorzaken van de oliecrisis meer dan één verhaal te vertellen was, zijn ook voor een beschouwing over de internationale beleidsdiscussie die daarop volgde, verschillende invalshoeken mogelijk. Ik zal in deze paragraaf voornamelijk kijken naar de invalshoek van minister Pronk – niet met oogkleppen op voor aspecten die buiten dit perspectief vallen, maar in eerste instantie met speciale aandacht voor de zaken die erbinnen vallen, als geformuleerd in de vijf onderzoeksvragen van deze studie.

Vanzelfsprekend benadrukte Pronk, conform zijn eerdere uitlatingen, vrijwel vanaf het begin van zijn ambtsperiode dat het internationale stelsel ingrijpend hervormd moest worden teneinde ontwikkelingslanden betere kansen te geven – ik heb zijn onderstreping van het centrale uitgangspunt van Den Uyls regeringsverklaring reeds aangehaald in paragraaf 6.1. Dat was niet al-leen zijn politieke opvatting, hij volgde daarbij ook de prioriteit die de ontwikkelingslanden zelf aan die internationale hervorming gaven. Daarvoor kozen deze landen op voorhand voor overleg met de ontwikkelde OESO-landen, maar indien nodig wilden zij een confrontatie met de laatste ook niet principieel uit de weg zouden gaan.

Pronk had in zijn commentaar na afloop van Unctad-3 al aangegeven dat er weinig uitzicht was op resultaten in dat overleg als niet eerst aan de kant van de ontwikkelingslanden machtsvorming zou plaatsvinden. Begrijpelijk dus dat hij de OPEC-acties mede zag als een vervulling van die voorwaarde. De oliecrisis was voor hem dan ook evenmin een voornamelijk of uitsluitend door de oorlog in het Midden-Oosten opgeroepen reeks van gebeurtenissen, maar veel eerder een blijk van een beginnende structurele verandering die deel uitmaakte van de zich doorzet-

keur onmiskenbaar. Weliswaar erkennen de schrijvers wel de aanwezigheid van een ‘bredere internationale beleidsdimensie’, maar die hield blijkens de nadere omschrijving kennelijk alléén een streven in ‘om uit politiek-strategische overwegingen vooral de olie-importafhankelijkheid te beperken, en dan met name die uit de (Arabische) OPEC-landen’ (Jong et al. 2005, p. 74).

In vergelijking hiermee is het boek van Hellema c.s. over het politieke handelen van de Nederlandse regering gedurende de tien maanden van oktober 1973 tot en met juli ’74 veel genuanceerder. Wel houden de auteurs van dit zeer gedetailleerde archiefonderzoek in de ministeries van BuZa en EZ (en enkele andere, deels buitenlandse, archieven) zich in hoofdzaak bezig met de bovengenoemde acties richting OAPEC-staten en de halve en hele bondgenoten in de Euro-Atlantische regio. Zij noemen in hun slothoofdstuk ook andere beleidsaspecten, maar concluderen desondanks dat de houding van het kabinet-Den Uyl in de oliecrisis ‘bepaald niet moreel geïnspireerd’ was, dat er ‘getracht werd doelgerichte machtspolitiek te bedrijven’, en dat er geen reden is om aan te nemen dat dit kabinet dit ‘minder zakelijk deed dan andere West-Europese regeringen’ (Hellema et al. 1998, p.266).

tende emancipatie van de ontwikkelingslanden. In zijn eigen woorden:

‘Hun actie [die van de OPEC-landen] was in de eerste plaats een reactie voortvloeiend uit de jarenlange ergernis van alle ontwikkelingslanden dat hun wens om te participeren in de wereldeconomie door de rijke landen niet serieus werd genomen en in feite werd genegeerd. (...) De frontvorming, de machtsvorming van de kant van ontwikkelingslanden is daarop een reactie. De ontwikkelingslanden maken begrijpelijkerwijs, en niet ten onrechte, gebruik van het toenemend besef in de wereld dat vele grondstoffen en producten in absolute zin schaars zijn. Het is nu weer aan de rijke landen om dáárop te reageren, door een nieuw beleid te formuleren dat deze confrontatie kan oplossen.’⁵¹

De gedachte dat *alle* ontwikkelingslanden de OPEC-strategie zagen als een onderdeel en voorbeeld van hun gezamenlijke emancipatiestreven was natuurlijk riskant, gezien de grote nadelen die vele van hen rechtstreeks ondervonden van de olieprijsstijgingen – hierboven aangeduid als de MSA-landen, die daarenboven werden getroffen door de eveneens hoge prijzen op andere grondstoffenmarkten en andere crisisverschijnselen.⁵² Toch is het waar dat deze strategie en de veronderstelde mogelijkheden tot navolging vooralsnog meer inspiratie leverden tot een zich versterkende eendracht van de Groep van 77 (die in 1974 nog 95 leden telde en in 1977 tot 110 zou toenemen) dan tot verdeeldheid. Daarnaast was het natuurlijk ook in het belang van de OPEC om de zaak zo voor te stellen en hoge prioriteit te geven aan het bevorderen van die eenheid: die kon hun immers rugdekking bieden waar anders tegenstand van twee of meer kanten zou hebben bedreigd. Ze deden er dan ook zo goed als alles aan, zowel individueel als collectief: naast relatief zeer hoge hulpbijdragen aan afzonderlijke ontwikkelingslanden, namen zij ook initiatieven om de gezamenlijke belangenbehartiging van de G77 te helpen. Ik zal me in deze paragraaf vooral op die laatste concentreren.⁵³

⁵¹) Aldus Pronk in zijn voordracht ter gelegenheid van het tienjarig bestaan van de NAR op 22 januari 1974, opgenomen in Pronk 1977a, p. 14. De eveneens bij deze viering als spreker optredende ambassadeur van Sri Lanka, Gamani Corea, inmiddels benoemd tot de nieuwe Secretaris-Generaal van Unctad, onderstreepte dat de oliecrisis de ontwikkelingslanden bewust had gemaakt van de mogelijkheden die grondstoffenpolitiek biedt en dat zij de lessen van de olie-eensgezindheid ter harte hadden genomen (de Volkskrant, 23 januari 1974). In dit verslag werd tevens met een vette tussenkop benadrukt, dat Pronk een dergelijke ‘polarisatie juist beleid’ had genoemd – hoewel uit de tekst viel op te maken dat hij er wel bepaalde voorwaarden aan verbond en zo’n beleid alleen dan ‘juist en rechtvaardig’ achtte zo lang de rijke landen niet bereid waren ‘om aan redelijke wen-sen van de ontwikkelingslanden tegemoet te komen’ (aldus in Pronk 1977a, p. 17).

⁵²) De criteria die een land tot MSA-land definieerden werden in april-mei 1974 geformuleerd door de nog te bespreken speciale bijeenkomst van de Algemene Vergadering van de VN (hierna kortweg SAV-VN). Naast de scherp gestegen importprijzen omvatten deze criteria ook een laag inkomen per hoofd, lage exporten en deviezenreserves, een relatief hoge schuldenlast, hoge transport- en transitokosten en een grote handelsafhankelijkheid. Het aantal landen dat eronder viel kon echter per jaar veranderen (in 1974 betrof het ruim 30 ontwikkelingslanden; medio 1975 waren het er 42 – 26 in Afrika, 12 in Azië-Oceanië, en 4 in Latijns-Amerika, terwijl 22 van hen tevens behoorden tot de al eerder gedefinieerde, maar inmiddels uit 29 landen bestaande categorie van de MOL’s – Winkler Prins Jaarboek 1976, p. 230).

⁵³) De hulpverlening van OPEC-landen omvatte zowel bilaterale als multilaterale bijstand (gedeeltelijk via VN-organen, en daarnaast via collectieve OPEC-fondsen). Hoewel de keuze van ontvangende landen van de eerste en de laatste kanalisering beperkt en in hoge mate politiek gedetermineerd was – maar in dat opzicht niet echt verschilde van die van de DAC-landen –, was hun relatieve bijdrage gemiddeld flink hoger dan die van de laatste: van 1973 t/m ’75 liep hun jaarlijkse ODA-percentages van het BNP bijvoorbeeld op van 1,42 naar 2,71, waarna het weer zakte tot 1,96 in 1977, terwijl het gemiddelde percentage van de DAC in die zelfde jaren fluctueerde van 0,30 naar 0,35 en 0,31. Het grootste deel van de OPEC-ODA kwam van de kleinere landen: Saoedi-Arabië, Koeweit, en de VAE, waarbij de laatste in 1973 zelfs 16 (zestien!) procent van zijn BNP uitgaf en in ’77 nog ruim 10, net als Koeweit, terwijl de totale OPEC-ODA in dat laatste jaar niet minder dan 40 procent van de totale DAC-ODA bedroeg (DAC 1979, respectievelijk p. 269-erratum en p. 201 en 85). Op te merken is natuurlijk nog wel dat de OPEC tegelijkertijd uit olie-importerende ontwikkelingslanden véél

Een van de eerste initiatieven (formeel door Algerije, namens de BNGL) betrof de bijeenroeping van een speciale Algemene Vergadering van de VN, te weten de 6e SAV-VN. Die vond plaats in New York van 9 april tot in de nacht van 1 op 2 mei 1974; en die zou, voor het eerst in de geschiedenis, worden gewijd aan het vraagstuk van grondstoffen en ontwikkeling. Deze ‘grondstoffenconferentie’, zoals zij korthedshalve werd genoemd, kreeg echter uiteindelijk een veel bredere strekking, want zij zou de geschiedenisboeken ingaan als het moment waarop de VN met algemene stemmen een Verklaring en een Actieprogramma voor het vestigen van een ‘Nieuwe Internationale Economische Orde’ aannamen – een begrip dat vooral bekend werd met zijn afkorting: NIEO, en als zodanig zo’n beetje het symbool en de meest kernachtige samenvatting werd van alles waar het bij structurele ontwikkelingssamenwerking om moest gaan.⁵⁴

Die aanvaarding, bij acclamatie, was in dit geval echter geen bewijs van grote eenstemmigheid – eerder het tegendeel zelfs: ‘The NIEO resolutions were adopted in an atmosphere of confrontation...’ (Schrijver 1997, p. 83). Het achterwege blijven van hoofdelijke stemming verried veel meer de grote onzekerheid omtrent de nieuwe verhoudingen bij met name de ontwikkelde landen; die vreesden verdere en radicalere acties, en staken daarom hun bezwaren tegen (onderdelen van) de Verklaring en het Actieprogramma liever onder stoelen of banken dan openlijk tegen te stemmen.⁵⁵

Een voorname oorzaak van hun bezorgdheid over nieuwe acties was gelegen in het aanvan-

hogere oliebetalingen ontvingen dan zij deze landen in de vorm van concessionele hulp teruggaven (respectievelijk in 1974 gestegen met \$ 11 miljard tegenover \$ 2,5 miljard aan hulp, zoals Van Schaik liet zien in zijn 1976, p. 92 en 107). Het aantal MSA-landen was volgens deze auteur intussen in 1976 gestegen tot 45 landen (idem, p. 92, noot 8).

⁵⁴) Voor critici werd de NIEO daarentegen welhaast het toppunt van onhaalbare doelstellingen en ondoordachte beleidsideeën – ik zal daar hier nog niet bij stilstaan en slechts verwijzen naar mijn in 1986 verschenen review-artikel gewijd aan de verschillende, en tegenstrijdige, interpretaties en beoordelingen van de NIEO-idee (frappant was dat de scherpste critici, zowel rechtse als linkse auteurs, op enkele punten een bijna letterlijke gelijkgerichtheid aan de dag legden in hun afwijzing van dit NIEO-streven van de regeringen van ontwikkelingslanden – al maakte dit hun bezwaren niet steekhoudender – Coppens 1986). Mijn eigen kritiek op onderdelen van dit G77-streven zal ik verderop vermelden waar deze onderdelen aan de orde komen.

De term ‘NIEO’, voluit of afgekort, was overigens geen uitvinding van de 6e SAV-VN. Het begrip werd voor het eerst gebruikt door de vierde conferentie van staatshoofden en regeringsleiders van de BNGL in Algiers, september 1973. Dit markeerde tevens de aandachtsverschuiving van deze beweging van voornamelijk politieke naar politiek-economische doelstellingen.

⁵⁵) Verschillende ontwikkelde landen spraken over de aangenomen resoluties overigens wel hun reserves uit in, zoals gebruikelijk, aparte verklaringen tijdens de slotzitting. Schrijver noemde er negen van (1997, p. 99) en Kapteyn ook nog drie andere, maar dit waren waarschijnlijk nog niet alle afwijzende landen – volgens de laatste auteur hadden de ‘meeste geïndustrialiseerde landen’ voorbehouden, en hij lichtte die ten aanzien van een zeer groot aantal tekstonderdelen vrij gedetailleerd toe (met als ‘hoogst controversiële’ onderwerpen: permanente soevereiniteit over natuurlijke hulpbronnen, aaneensluiting van grondstoffenproducenten, indexering van in- en uitvoerprijzen van ontwikkelingslanden, en de gedragscode voor lijnvaartconferenties – Kapteyn, 1977, p. 15-16; in noot 31, p. 57, vermeldde hij ook nog een interpretatieve verklaring van Nederland die in de hieronder vermelde publicatie van BuZa over de 6e SAV-VN werd weggelaten!).

Ook Nederland had er blijkbaar overwegend behoefte aan om in de eerste plaats een gunstige indruk te maken – BuZa was toen nog steeds op vele fronten doende de olieboycot ongedaan te maken (Hellema et al. 1998, p. 251). De Nederlandse ambtelijke vertegenwoordiger in de slotzitting, Kaufmann, verklaarde dan ook dat zijn delegatie ‘wholeheartedly joined the consensus.’ Dat stond overigens opvallend in contrast tot de verklaring van de West-Duitse afgevaardigde, Gehloff, die expliciet mede *namens de EG* een aantal ‘voorbehouden en uitleggingen’ formuleerde (aldus NRC Handelsblad 2 mei 1974; de tekst van het EG-deel van Gehloffs verklaring is opgenomen in de speciale brochure over de 6e SAV-VN die VDO uitgaf – MinBuza 1974d, p. 50-52). Dat al die positievere geluiden maar schijn waren gaf Kaufmann ten slotte later ook zelf toe, zij het dan in een andere capaciteit, namelijk als auteur van het bekende boek ‘Conference Diplomacy’, toen hij in de herziene editie daarvan uit 1988 opmerkte dat de NIEO-resoluties een voorbeeld waren geweest van een ‘pseudo-consensus’ (dit en het eerdere citaat van Kaufmann staan in Schrijver 1997, p. 100).

kelijke gebrek aan eensgezindheid onder de voornaamste industrielanden over de te volgen strategie: terwijl dit een deel van hen al had gehinderd tijdens de Europese Top in Kopenhagen in december 1973, werd het opnieuw bevestigd tijdens de op 11-13 februari 1974, op uitnodiging van de VS, in Washington gehouden *Energieconferentie* van de negen EG-staten, Noorwegen, Japan, Canada, en de VS.

Bij beide gelegenheden waren de splijtzwammen grotendeels van dezelfde aard geweest: botsingen tussen de Atlantische en de Europese oriëntaties binnen de EG, die op sommige punten samenhingen met, en op andere doorkruist werden door, meningsverschillen over de aard van de beoogde samenwerking (deels gevoed door Frans anti-Amerikanisme en de ambitie van president Pompidou om via Europa een leidende rol te spelen in de wereldpolitiek. Met name het VK en Nederland opponeerde tegen dit laatste, omdat zij zich op energiegebied vooralsnog veiliger voelden onder de hoede van BP en Shell en met de onder eigen beheer blijvende exploitatie van Noordzee-olie. Overdracht van bevoegdheden aan de Europese Commissie was dan ook voor beide landen onacceptabel; en dat werd nog verder aangescherpt door de bij sommige bestaande sympathieën voor Israël en de politieke reactie daarop van Arabische staten.

Er waren echter ook grote verschillen in de importafhankelijkheid van energie, onder andere binnen de EG, maar meer nog tussen de deelnemers aan de Washington-conferentie: de VS importeerden bijvoorbeeld wel olie, maar waren er niet echt van afhankelijk; de EG als geheel was dat wel, maar haar aardgas- en kolengebruik kon wel bijna geheel worden gedekt uit eigen voorraden (Coppens et al., 1977, p. 166); Canada en het VK waren netto-exporteurs van olie (Cassen et al., eds., 1982, p. 9); Noorwegen ook, maar Japan was voor niet minder dan 80 procent van zijn totale energiebehoefte afhankelijk van importen (Ginkel 1978, p. 45).

De uitnodiging voor Washington was nog vóór de Eurotop voorafgegaan door een oproep van de Amerikaanse minister van buitenlandse zaken, Kissinger, aan de uitgenodigde landen om gezamenlijk hun energiebelangen te bezien en waar mogelijk tot gemeenschappelijke daden over te gaan. Dat lag voor de hand, gezien de kwetsbaarheid van diverse van deze dertien landen, maar de verschillende opvattingen en gradaties van afhankelijkheid maakten gezamenlijke maatregelen niet eenvoudig. De meeste landen wilden zulks in elk geval niet op de antagonistische manier doen die de VS kennelijk voorstonden: eerst een soort consumentenkartel gaan vormen en pas daarna onderhandelen met het oliekartel.

Frankrijk had tijdens de EG-top daarentegen als enige – hoewel er wel sympathisanten waren – een totaal andere volgorde bepleit: allereerst een directe dialoog van de EG met Arabische en Afrikaanse olielanden – het haalde daarvoor zelfs vier ministers van de OAPEC naar Kopenhagen om dit voorafgaand aan de Top te ondersteunen (Ginkel 1978, p. 108, en Middelaar 2209a, p. 250⁵⁶). Vooralsnog bleef echter onduidelijk of andere OPEC-landen er wel of niet, of misschien alleen tijdelijk, buiten moesten worden gehouden. Wel werd later in meer algemene zin aangegeven dat ook de belangen van olie-importerende ontwikkelingslanden aandacht moesten krijgen.

In Kopenhagen voelden de meeste andere EG-staten echter al weinig of niets voor een exclusief Europese actie op energiegebied, en in Washington kwam Frankrijk uiteindelijk helemaal alleen te staan. Aan het eind van deze conferentie bleef weliswaar nog veel open, maar

⁵⁶) Van Middelaar noemt het ‘geheel onverwachte verschijnen’ van de vier ministers, waarvan onduidelijk was ‘of iemand hen heeft uitgenodigd’, een ‘gênante vertoning’, mede omdat de hiërarchisch hoger geplaatste Europese regeringsleiders de vier gasten niet wilden ontvangen en ‘ze naar de ministers van buitenlandse zaken’ stuurde (2009a, p. 150).

er werden wel afspraken gemaakt voor het verder uitwerken van de enigszins bijgestelde voorstellen van de VS. Het was blijkbaar niet Kissingers idee geweest om daarbij ook te verwijzen naar de komende VN-SAV over grondstoffen en ontwikkeling, maar op voorstel van Nederland (volgens Van Schaik 1997, p. 111, en Gorkom 2009, p. 149) werd die op de valreep nog wel even genoemd (Hellema et al. 1998, p. 221-225).⁵⁷

Begrijpelijk dat minister Pronk op deze verwijzing voortborduurde toen hij in zijn brief aan het kabinet over de ontwerp-instructie voor de Nederlandse delegatie naar de 6e SAV-VN de aanbeveling deed te streven naar 'een convergentie of parallelle ontwikkeling van de follow-up van' deze laatste zitting en de Washington-conferentie.⁵⁸ Van der Stoel legde in zijn rede aan het begin van de 6e SAV echter toch wel een soort verband, in zoverre althans dat hij benadrukte dat volgens de regering 'de doelstellingen van deze [AV-VN] Zitting parallel lopen en *verweven* zijn met die van de energieconferentie in Washington.' En hij vervolgde dat ook deze laatste conferentie 'nieuwe, *wereldwijde* regelingen op het gebied van energie beoogde voor *alle* betrokkenen, zowel producenten als consumenten.' Dat was wel wat vaag, en het genoemde doel nog verre van zeker. Maar in de volgende zin nam de BuZa-minister veel onduidelijkheid weg door extra te onderstrepen dat naar zijn mening de toekomstige resultaten uit beide bijeenkomsten 'zouden moeten worden gebundeld tot zo mogelijk *één gezamenlijke aanpak* van de wereldwijde problemen inzake energie, grondstoffen en ontwikkeling' (MinBuza 1974d, p. 48; cursiveringen eveneens door mij toegevoegd).

Goed, het waren slechts woorden, en de daden zouden vooral ook *van anderen* moeten komen. Maar een 'niet moreel geïnspireerd' (Hellema et al. 1998, p. 266) betoog van Van der Stoel kan ik dit toch niet noemen!

Benadrukt moet echter worden dat, na de schijnconsensus van de 6e SAV-VN, de twee vervolotrajecten *vooralsnog* in gescheiden circuits plaatsvonden. De NIEO-resolutie bevatte, ondanks de aanduiding 'actieprogramma', ook niet echt een indicatie van de achtereenvolgens uit te voeren stappen. In wezen was het niet meer dan de zoveelste opsomming van verlangens van de ontwikkelingslanden: met algemene en bijzondere beginselen over betere voorwaarden en bescherming, meer zeggenschap en hulp, en adequatere dienstverlening – veelal maatregelen

⁵⁷) Zowel Hellema c.s. als Van Ginkel wijden uitgebreide beschouwingen aan de verschillende en nogal eens veranderende tegenstellingen onder de Europese deelnemers aan de Washington-conferentie. Ook binnen het kabinet-Den Uyl werd er verschillend over gedacht: de meerderheid was weliswaar positief over de Amerikaanse voorstellen, met alleen kritiek op onderdelen daarvan, maar er was wel meningsverschil over de wenselijkheid van een gemeenschappelijk EG-standpunt. Ook over de vraag of de olie- en andere problemen van ontwikkelingslanden reeds meteen op deze conferentie aandacht moesten krijgen, of pas later en/of alleen in andere fora, liepen de meningen uiteen, al werden Pronks principiële bezwaren tegen de Washington-conferentie kennelijk door niemand gedeeld (Hellema et al. 1998, p. 215). Van Ginkel geeft daarnaast ook enkele achtergronden van de twijfel die met name het optreden van de VS opriep, zowel vóór, tijdens, als na de oliecrisis: er waren bijvoorbeeld merkwaardige inconsistenties binnen het Amerikaanse beleid, zoals ook tussen onderdelen van het overheidsapparaat aldaar, waardoor niet of tegenstrijdig was gereageerd op de waarschuwingen voor de ophanden zijnde boycot; ook werd Kissinger blijkbaar volledig verrast door het begin van de vijandelijkheden in de oktoberoorlog. Andere politieke prioriteiten, maar ook het daarna steeds meer aandacht opeisende Watergate-schandaal, stelden het vertrouwen in het Amerikaanse leiderschap ernstig op de proef (Ginkel 1978, p. 41-67). Verder halen Hellema c.s. boven water dat Kissingers late oproep in december 1973 niet alleen op actie tegen het OPEC-kartel was gericht, maar ook op het zoveel mogelijk doorkruisen van bilaterale (zowel collectieve als individuele) EG-afspraken met olielanden (Hellema et al. 1998 p. 212).

⁵⁸) Pronks brief, d.d. 3 april 1974, met in de bijlage elementen voor de Nederlandse opstelling, is opgenomen in Dierikx et al., red. 2005b, docs. 71 en 71A, p.179-184 (met de aangehaalde woorden op p. 180). Jammer genoeg hebben de redacteuren van dit vierde ING-boek geen enkel document van eerdere datum opgenomen in hun selectie, dat meer dan zijdelings aandacht geeft aan de oliecrisis en de implicaties daarvan voor het Nederlandse beleid. De in dit verband voor het ontwikkelingsbeleid belangrijke eerdere discussies binnen het kabinet en enkele ministeries worden in dit boek ten onrechte genegeerd.

in verschillende gradaties van concreetheid, rijp en groen, met nogal wat tegenstrijdigheden, eenzijdigheden en onduidelijkheid (dus ook met allerlei elementen waarover de ontwikkelingslanden het ook onderling nog allerm minst eens waren; de belangrijkste voorbeelden volgen later)!

Naast de oproepen die aan hen zelf of alleen aan bepaalde categorieën van ontwikkelingslanden waren gericht, was de rest van het NIEO-document evident alleen bedoeld om nader te worden uitgewerkt in voortgezette onderhandelingen met de ontwikkelde landen. En die zouden (moeten) worden gevoerd met het doel uit te monden in geloofwaardige toezeggingen en afspraken over concrete(re) programma's en maatregelen. De daarvoor aangewezen onderhandelingsfora bestonden voor het merendeel al, meestal met reeds geplande conferenties of voortzettingen van in het verleden gestarte besprekingen; andere zouden er aan worden toegevoegd. En het eerste tussenstation voor een beoordeling van de bereikte vooruitgang zou de reeds voor de VN Ontwikkelingsstrategie voorziene evaluatie halverwege DD-2 in 1975 worden.⁵⁹

Onderhandelingen in vele fora

Het zou te ver voeren de meeste van deze vervolgbesprekingen zelfs maar te noemen, want het werd een periode waarin het leek dat op heel veel fronten werd gewerkt aan de gewenste nieuwe orde. Enkele saillante gebeurtenissen verdienen echter wel aandacht, inclusief enkele die met de NIEO-idee allesbehalve strookten.

Bijvoorbeeld de eerste, die zelfs al van vóór de 6e SAV-VN dateert, maar wel een zaak betreft die voortduurde tot in de 21^e eeuw en in al die jaren gold als een van de meest schandelijke regelingen van rijke landen *ten nadele van* ontwikkelingslanden: het *Multivezelakkoord* (hierna: MVA). Het eerste Akoord werd in december 1973 gesloten in het kader van de GATT tussen een aantal textiel en kleding importerende en exporterende landen (over de onmiddellijke voorlopers, zie hoofdstuk 5, p. 408). Officieel was het doel, net als in eerdere pogingen tot hoeveelhedsbeperking van importen (besproken in de hoofdstukken 3 en 4), om de sterk groeiende export uit textiel- en kledingproducerende landen alleen tijdelijk te matigen en te reguleren ter voorkoming van ernstige marktverstoringen in de ontwikkelde landen. Maar in de praktijk werd de concurrentie van ontwikkelingslanden met de laagste lo-nen het meest aan banden gelegd – een niet zo positieve reactie op de opkomst van de eerder-genoemde NIC's.⁶⁰

Het belangrijkste instrument daarvoor was de mogelijkheid die het MVA als kaderovereenkomst bood aan invoerlanden om met afzonderlijke uitvoerlanden bilaterale akkoorden af te sluiten met productspecifieke regelingen. De exportlanden, beseffend dat hun anders een-

⁵⁹⁾ De door VDO uitgegeven brochure over de 6e SAV-VN, waarnaar ik hierboven reeds verwees voor zowel Van der Stoels rede op 12 april 1974 als de gemeenschappelijke verklaring namens de EG op 2 mei, bevat ook de volledige Verklaring en het Actieprogramma voor de vestiging van een NIEO, in Nederlandse vertaling (MinBuza 1974d, p. 7-39).

⁶⁰⁾ Zoals in de voorgaande hoofdstukken al moet zijn duidelijk geworden, is het hierboven gebezigde adjectief 'schandelijk' om minstens drie redenen gepast. Korthedshalve:

1. Textiel en kleding zijn een sector die in alle landen (dus ook de ontwikkelde landen in het verleden) tot de eerste fasen van industriële ontwikkeling behoorde; het belemmeren daarvan is dus in feite het belemmeren van ontwikkeling.
2. Het is, zeker in het begin, een arbeidsintensieve sector, zodat beperking van deze exportmogelijkheden de uitbreiding van werkgelegenheid in ontwikkelingslanden – die om vele redenen essentieel is voor het ontwikkelingsproces – schaadt en daar in feite veel méér arbeidsplaatsen kost dan het MVA beoogde te beschermen in de importerende landen.
3. Die MVA-protectie van de EG richtte zich alleen tegen concurrentie uit 'lage-lonen'-landen en daarbinnen in toenemende mate tegen die uit de Derde Wereld, terwijl de crisis in de textiel- en kledingbranche veel meer werd veroorzaakt door technologische ontwikkelingen in en de concurrentie uit de EG-lidstaten en andere ontwikkelde landen.

zijdig veel zwaardere beperkingen te wachten stonden, namen daarbij de verplichting op zich om hun jaarlijkse exporthoeveelheid niet boven een afgesproken maximum te laten stijgen (maxima die per land en per product verschilden, en wat de EG betreft ook nog eens per lidstaat varieerden). De VS, de grootste ijveraar voor dit soort ‘vrijwillige’ zelfbeperkingsakkoorden, waren er al in 1935 mee begonnen, en hadden in 1972 al met 37 katoenexporterende landen zulke overeenkomsten afgesloten – NAR 1981c, p. 8). De EG begon er pas onder het op 1 januari 1974 ingegane MVA mee, en dat ging mede door ingewikkelde interne procedures zo moeizaam dat de twee eerste akkoorden (met India en Pakistan) pas in oktober 1975 tot stand kwamen (toen de VS er al weer zestien hadden). Begin 1977, het laatste jaar van het eerste MVA, stonden de VS op 33 bilaterale verdragen en de EG nog maar op dertien (Kuyper 1977, p. 315). Terwijl als gevolg hiervan de EG-importen uit deze landen in de eerste jaren nog met 25 procent per jaar toe kon nemen, zakten zij in de volgende jaren terug tot gemiddeld één tiende daarvan!⁶¹

Eveneens van eerdere datum (zelfs al teruggaand tot de jaren vijftig en zestig, toen Nederland er nog actief inhoudelijke bijdragen aan leverde) was de in december 1973 begonnen reeks van jaarlijkse zittingen van de zogenaamde *Derde Zeerechtconferentie* van de VN – noemenswaardig niet zozeer omdat er spoedig successen waren te melden (die waren er zelfs aan het einde van Pronks eerste periode nog niet), maar omdat zij het belangrijke onderwerp van de exploitatie van natuurlijke hulpbronnen op en onder oceaanbodem, en andere zaken van het gebruik van de zee, in internationaal aanvaardbare regelingen trachtten onder te brengen. Hoewel de uitwerking daarvan later op de lange baan leek te belanden, kon in december 1974 wel enige erkenning worden geregistreerd van de gedeelde verantwoordelijkheid voor deze sinds 1962 tot het Gemeenschappelijk Erfdeel van de Mensheid gerekende natuurlijke rijkdommen onder en ter zee. Dat werd althans als zodanig geformuleerd in een apart artikel over die verantwoordelijkheid in het toen door de Algemene Vergadering van de VN bij meerderheid aangenomen *Handvest van Economische Rechten en Plichten van Staten* (eerder tijdens Unctad-3 voorgesteld door Mexico). Dit Handvest veranderde weliswaar niet onmiddellijk iets aan het beleid van enige staat, maar zijn totstandkoming kan, ondanks bepaalde onevenwichtigheden, wel worden beschouwd als een nuttige stap in de codificatie van internationaal recht.⁶²

⁶¹) Het eerste groeicijfer betreft de jaren 1973-’76; in de jaren 1976-’79 was het 2,4 procent per jaar, aldus het reeds geciteerde NAR-advies van 1981 (NAR 1981c, p. 14), dat bovendien meldt dat nog vóór de eerste verlenging van het MVA in december 1977 het aantal bilaterale akkoorden van de EG steeg tot ‘ongeveer dertig’ (idem, p. 12). Het vierde ING-boek publiceert alleen documenten over de voorbereiding van het Nederlandse standpunt in de EG-positiebepaling ten aanzien van de eerste verlenging van het MVA – hoewel ik vernomen heb dat het kabinet-Den Uyl, of ten minste minister Pronk, pogingen heeft gedaan de reeds eerdere, door het demissionaire kabinet-Biesheuvel voorbereide, besprekingen in Brussel ten behoeve van de totstandkoming van het eerste MVA nog wat bij te stellen, kon het mandaat van de Europese Commissie op dat moment niet meer worden veranderd (telefonische informatie van drs. F. Racké, destijds ambtenaar op DIO-BuZa, op 15 november 2008). Ook toen Pronk drie jaar later probeerde de reeds door EZ-collega Lubbers gegeven steun aan een meer restrictieve verlenging van het MVA enigszins te corrigeren stuitte hij op tegenstand, nu in de ministerraad van 3 december 1976. Omdat hij op die dag in het buitenland zou zijn had hij zijn bezwaren en aanpassingssuggesties van de in de IRHP bereikte (voorlopige) conclusies neergelegd in een brief aan Den Uyl van 29 november. In de ministerraad, waar Lubbers betreunde dat Pronk niet van tevoren contact met hem had gezocht, kreeg de laatste nauwelijks voet aan de grond. Er zou nog wel verder overleg plaatsvinden over ‘enkele elementen’ uit zijn brief, maar de uitkomst daarvan wordt niet in dit boek vermeld (zie Dierikx et al., red. 2005b, p. 618-619 voor een stukje van deze MR-notulen, en p. 610-612 voor de brief van Pronk). Het lag natuurlijk niet alleen aan Nederlands standpunt, maar de eerste verlenging van het MVA later in 1977 zou zelfs een ‘aanzienlijk restrictievere’ inhoud opleveren (zo blijkt uit het hierboven genoemde NAR-advies, dat de volgende verlenging in december 1981 voorbereidde – NAR 1981c, p. 12-14).

⁶²) De onevenwichtigheden waren mede een gevolg van het gebrek aan consensus bij de aanvaarding van dit Handvest. Veertien OESO-landen hadden nog flinke amendementen gewild, en de EG-landen hadden ten slotte

Een veel tastbaarder succes leverde de speciale oproep van de 6e SAV-VN voor bijstand aan de door de verschillende crises getroffen MSA-landen op. Naast de extra bedragen die zowel de DAC als de OPEC-landen voor deze landen uittrokken in hun eigen (bilaterale en multilaterale) hulpprogramma's in de loop van 1974 en daarna, werden er ook allerlei collectieve fondsen en andere faciliteiten gecreëerd (of de voorbereiding daarvan begonnen, of alleen nog maar bepleit). Ik noem hier alleen: de in de NIEO-resolutie genoemde speciale noodhulp-operatie (UNEO), die leidde tot een Speciale Rekening van de Secretaris Generaal van de VN die voor deze landen werd geopend; het 'Cheysson-fonds' van de EG, genoemd naar de Eurocommissaris die het voorstelde; de verschillende tijdelijke en blijvende financieringsfaciliteiten die het IMF instelde voor landen met bijzondere betalingsbalansproblemen; het 'Derde Loket' dat de Wereldbank zou creëren, waarvoor een rentesubsidiefonds moest worden gevormd; en het speciale Trust Fund voor MSA-landen dat de VS voorstelde als vervanger van het niet van de grond komende UNEO. Echter, alleen al door de veelheid van deze initiatieven (die voor een deel alleen beoogden andere initiatieven of maatregelen van een gemeenschappelijk etiket te voorzien) is de echte additionaliteit van de bijstand aan MSA-landen moeilijk te bepalen; al is toch wel aan te nemen dat deze landen per saldo meer ontvingen dan voorheen.⁶³

Het jaar 1974 was al eerder uitgeroepen tot Wereldbevolkingsjaar van de VN. Daarnaast was het zeker ook inhoudelijk de bedoeling om de twee in dat jaar kort na elkaar te houden grote conferenties te zien als elkaars complementen: in augustus de *Wereldbevolkingsconferentie* in Boekarest, en in november de *Wereldvoedselconferentie* in Rome, bespraken achtereenvolgens hoe het aantal mensen kon worden beperkt en hun voeding was te verbeteren.

In Boekarest was het niet alleen de eerste keer dat aan dit onderwerp een wereldwijde intergouvernementele conferentie werd gewijd – hoewel er sinds enkele jaren wel al bevolkingsactiviteiten werden gefinancierd in het kader van het UNDP; de daar gehouden conferentie legde ook een verband met de recent in de aandacht gekomen schaarste aan natuurlijke hulpbronnen en de belasting van het milieu. Daarnaast leek zij door het gastheerschap van deze Oost-Europese hoofdstad een opening te markeren naar meer betrokkenheid bij hulpactiviteiten, die communistische landen traditioneel als een niet op hen rustende verantwoordelijkheid zagen.

De voedselconferentie in Rome was, behalve de zoveelste in een lange reeks van eerder internationaal overleg, tevens de respons op de sinds enkele jaren klinkende alarmsignalen over de bestaande voedselcrises in een groot aantal Afrikaanse en Zuid-Aziatische landen – achter de hierboven reeds genoemde sterke prijsstijgingen van voedsel en andere agrarische grondstof-

voorgesteld de eindstemming nog even uit te stellen. Maar de G77 voelde daar niets voor en forceerde een stemming waarin uiteindelijk, op 12 december 1974, 120 landen bleken voor te stemmen, tegenover zes tegen en tien onthoudingen. Zowel de OESO als de EG stemden verdeeld, want bij de voorstemmers zaten ook zes OESO-landen, terwijl de zes tegenstemmers alleen bestonden uit vijf EG-landen en de VS; Nederland behoorde met negen andere ontwikkelde landen tot de landen die zich van stemming onthielden (Schrijver 1997, p. 101-102). Overigens kwam Kapteyn, waarschijnlijk omdat niet over alle onderdelen van het Handvest hoofdelijk gestemd werd, tot een aantal van maar 115 voorstemmende landen, terwijl hij er tevens op wees dat ook door ontwikkelingslanden verdeeld gestemd werd: zelfs onder de voorstemmers en de oorspronkelijke indieners van het ontwerp bevonden zich ontwikkelingslanden die op onderdelen hun reserves lieten vastleggen (Kapteyn 1977, p.18-20).

Noch deze verdeeldheid noch de Nederlandse stemonthouding werden toegelicht in het BuZa-maandblad IS, dat wel de volledige, in het Nederlandse vertaalde, tekst van het Handvest publiceerde in zijn volgende mei-juni-aflevering (IS 1975, p. 117-123). Het genoemde artikel over de gemeenschappelijk verantwoordelijkheid voor het onderzoek en de exploitatie van hulpbronnen onder, op en boven de zeebodem vormt één van de twee artikelen over de 'gemeenschappelijke verantwoordelijkheden van de internationale gemeenschap' in dit Handvest; het andere gaat over het milieu (respectievelijk Artikel 29 en 30 – idem, p. 122).

⁶³) Een tussentijds overzicht van voorgenomen bedragen en lopende besprekingen werd in april 1975 gegeven in IS 1975, p. 88-91.

fen zat ook een in absolute zin sterk gedaalde wereldvoedselproductie (de tweede in twaalf jaar tijd). De noodzakelijke actie bestond daarom niet alleen uit versnelde en tijdelijk vergrote voedselhulp uit ontwikkelde overschotlanden, maar ook uit een krachtige uitbreiding van de investeringen in de landbouw van de Derde Wereld, en in bredere plattelandsontwikkeling met name in, of in de nabijheid van, de landen met tekorten aan voedsel.

De urgentie van beide zaken was evident. Maar de wens om de problematiek anders aan te pakken, en tegelijkertijd de kans op extra financiële middelen te vergroten door de oprichting van een nieuw Fonds, veroorzaakte meteen ook een afschuwelijke vertraging: het touwtrekken over doelstellingen en bevoegdheden, financieringsaandelen en zeggenschap, en de plaats van het daarvoor aanbevolen *International Fund for Agricultural Development* (IFAD), ging door tot juni 1976! Daarna vereiste de ratificatieprocedure zodanig veel tijd (Pluim 1977), dat het IFAD pas in december 1978 werkelijk kon starten (zoals vermeld in IS 1978, nr. 1, p. 8, gevolgd door een vertaling van de openingsrede van de Saoedische voorzitter (idem p. 8-11).

Van de wereldwijde conferenties die in het jaar 1975 plaatsvonden, voorafgaand aan de in september voorziene evaluatieconferentie, noem ik hier alleen nog de in maart gehouden tweede algemene bijeenkomst van de *Unido*, de sinds 1966 bestaande VN-organisatie voor industriële ontwikkeling. De naar de conferentieplaats vernoemde 'Lima-doelstelling', aanbevolen in het slotdocument, mikkend op een aandeel van ontwikkelingslanden in de industriële wereldproductie in 2000 van minstens 25 procent, was één van de redenen waarom deze conferentie in onmin eindigde.⁶⁴ Gegeven het toenmalige aandeel van slechts 7 procent, leek dit percentage jarenlang veel te ambitieus. China meegerekend was in 1996 echter al 22 procent bereikt (Szirmai 2005, p. 348), waarna de doelstelling inmiddels ruimschoots overschreden is. Achteraf gezien onderstreept dit niet alleen de geringe betekenis van globale doelstellingen als deze, maar ook dat een aantal ontwikkelingslanden uiteindelijk toch in staat was, ondanks de grote en zelfs nog toenemende handelsbelemmeringen (zoals die van het MVA), zich verder te industrialiseren – al ging dit natuurlijk niet zonder extra kosten!

De gedachte dat ontwikkelingslanden ook zelf veel konden doen om hun ontwikkelingskansen te vergroten werd echter in de eerste helft van de jaren zeventig, afgezien van enkele beginnende NIC's, voornamelijk nog van toepassing geacht op grondstoffenlanden die het voorbeeld van OPEC hoopten te kunnen volgen. Soortgelijke *producentenassociaties* waren al eerder opgericht voor andere producten, en nieuwere werden sindsdien gevormd. Al spoedig bleken echter de voorwaarden om met succes niet alleen de prijzen maar ook de exportinkomsten te verhogen, voor ontwikkelingslanden in het algemeen te zwaar, zelfs als zij de enige exporteurs waren.⁶⁵

⁶⁴) De eindverklaring en het bijbehorende actieprogramma werden weliswaar met maar één tegenstem (van de VS) aangenomen, met zeven onthoudingen (waaronder vier EG-landen) en 82 landen vóór (waaronder ook Nederland en twee andere EG-landen). Maar er waren weer vele ontkennende toelichtingen achteraf, terwijl ook Nederland bij vijf van de tien controversiële onderdelen van het document tegen stemde of zich onthield (voor details, zie IS 1975, nr. 4, p. 85-87).

⁶⁵) Behalve een voldoende mate van eensgezindheid van de productielanden, wat naast hun aantal ook door hun eigen afhankelijkheid van de betreffende export werd bepaald, moesten zij tevens in staat zijn de verschillende private partijen in zowel hun eigen land als internationaal naar hun hand te zetten. Ook mocht de gevoeligheid voor prijs- en aanbodveranderingen aan de kant van de importerende landen niet zó groot zijn dat zij hun afname rap verminderen of verleggen naar andere landen. Een NAR-advies uit juni 1975, dat zich beperkte tot metallische mineralen, vermeldde dat een associatie van *koper*-landen al sinds 1968 bestond en dat die voor *bauxiet* en *kwik* in 1974 werden gevormd, terwijl voor andere producten soortgelijke besluiten werden voorzien (NAR 1975b, p. 39). Mijn co-auteurs en ik telden eind 1975 naast OPEC al *zeventien* andere producentenassociaties. Maar aan niet één van die samenwerkingsverbanden werd het doel, laat staan het vermogen, toegedicht zich als de OPEC te gedragen (Coppens et al. 1977, p. 171). Van Oostvoorn onderzocht vier maan-

De EG liever op eigen houtje

Een minder ambitieuze vorm van samenwerking tussen exporterende landen was echter ook welkom, zo niet essentieel, bij regelingen waaraan ook importerende landen meewerken. Op het gemeenschappelijke belang van beide groepen bij olie en energie kom ik zo meteen terug. Eerst iets over de opvallende innovaties die de EG-landen in 1975 presenteerden op een breder terrein dan alleen dat van de grondstoffen.

De sinds het begin van dat jaar met drie landen uitgebreide EG kwam op 28 februari naar buiten met de afkondiging van de *Lomé-conventie*, de uitkomst van de in 1973 begonnen onderhandelingen met eerder geassocieerde en nieuw te associëren ontwikkelingslanden, ingegeven door de noodzakelijke herschikking van hun eerdere speciale betrekkingen met oude en nieuwe EG-staten. Deze zeer verspreid gelegen associatiegroep van landen uit Afrika, de Caraïben en de Stille Oceaan – vandaar hun Nederlandse verzamelnaam: *ACS-landen* – had, in overeenstemming met de tijdgeest, al snel blijk gegeven met één stem haar gezamenlijke belangen te kunnen verdedigen.⁶⁶ De innovaties waren:

- de *Stabex*-regeling, waarbij de EG van elf agrarische grondstoffen en voedingsmiddelen (sommige inclusief de eerste bewerkingsfasen) en van ijzererts de exportopbrengst stabiliseerde voor zover die naar EG-landen ging, en
- het *Suiker*-protocol, waarbij de EG de jaarlijkse aankoop van (maximaal) 1,4 miljoen ton suiker, verdeeld in vaste quota over dertien met name genoemde landen en drie toen nog afhankelijk gebieden, garandeerde tegen een jaarlijks overeen te komen prijs die in de buurt bleef van de binnen de EG bestaande producentenprijs (soms een veelvoud van de sterk fluctuerende prijs op de vrije wereldmarkt). Deze garantie werd voor onbepaalde tijd gegeven. De gegarandeerde levering was echter wel een verplichting: landen die hun quotum niet haalden verloren in principe dat deel van de garantie voorgoed – al werd er af en toe wel een oogje toegeknepen.⁶⁷

Er waren ook vernieuwingen buiten de primaire sector, maar die geef ik hier slechts kort weer: een goeddeels tariefvrije invoer van hun halffabrikaten en eindproducten in de EG (uitgezonderd de producten die onder het GLB en het MVA vielen), waarbij de wederkerigheid van de vroegere associatiepreferenties was komen te vervallen; afspraken voor industriële samenwerking; uitgebreide financiële en technische hulp uit EOF en EIB-programma's; en gemeenschappelijke instituties (met onder andere een ministerraad als het hoogste gezag, een comité

den later de kartelvoorwaarden van zes agrarische en vijf minerale basisproducten waarbij ontwikkelingslanden minstens 60 procent van het aanbod leverden. Voor op eigen kracht te realiseren inkomstenverhoging zag deze buiten olie alleen voor koffie en cacao kortdurende mogelijkheden; iets langduriger succes zou echter ook voor deze twee niet zijn weggelegd (Oostvoorn 1976).

⁶⁶) In het Engels luidde de naam van de nieuwe overeenkomst voluit: *ACP-EEC Convention of Lomé* – de Engelstalige kandidaten hadden een herhaling van het woord 'associatie' afgewezen vanwege de onwenselijke connotaties daarvan in hun taal. Bij de ondertekening in Lomé (Togo) traden 46 ontwikkelingslanden toe, waaronder 21 Gemeenbest-landen (waarvan er drie al eerder waren geassocieerd) en zes Afrikaanse landen zonder (recente) staatkundige banden met één van de EG-landen. De regionale verdeling was toen: zes Caraïbische eilanden; 35 Afrikaanse landen plus de eilanden Madagaskar en Mauritius, en drie landen (elk bestaand uit groepen van eilanden) in de Stille Oceaan. In de jaren daarna traden twaalf nieuwe staten toe (vooral Pacifische eilanden, maar ook Papoea-Nieuw-Guinea en Suriname na hun onafhankelijkheid), zodat bij de eerste verlenging in 1979 58 ontwikkelingslanden overgingen naar Lomé-2. Ondanks hun grote aantal herbergden de ACS-landen in 1975 toch niet meer dan een kleine 300 miljoen inwoners, ongeveer 10 procent van de bevolking in de Derde Wereld (inclusief de Volksrepubliek China).

⁶⁷) Speciale protocols voor *bananen* en *rum* afkomstig uit ACS-landen en een gezamenlijke verklaring over samenwerking op *visserijgebied* (voornamelijk in de ACS-kustwateren) noem ik hier zonder verdere details.

van ambassadeurs voor de dagelijkse leiding, en een raadgevende assemblee als een soort van parlement).

Ontegenzeggelijk was deze Lomé-opzet een aanzienlijke verbetering vergeleken met de eerdere associaties met de (voorheen kleinere) EG. Maar of deze opzet ook vooruitliep op de door de gezamenlijkheid van de ontwikkelingslanden bepleite NIEO, of er in elk geval voldoende mee *verenigbaar* was, of mogelijk zelfs als een *voorbeeld* zou kunnen dienen van wat met die term werd bedoeld,⁶⁸ was wel betwistbaar. En er waren ook ernstige bedenkingen tegen bepaalde onderdelen van de nieuwe Conventie.

Wat die verenigbaarheid betreft, werd gevreesd dat deze exclusieve en geografisch beperkte Lomé-regeling, juist door de voordelen die zij de deelnemende landen bood, wel eens een *sta-in-de-weg* zou kunnen zijn voor een mondiale NIEO-opzet van in principe alle ontwikkelde ten behoeve van alle ontwikkelingslanden. Zouden bijvoorbeeld de ACS-landen nog wel meestrijden voor die laatste? Tegenover de spreekwoordelijke tien vogels in de lucht van de NIEO hadden zij immers niet slechts één, maar minstens even veel, en misschien nog wel méér, Lomé-vogels *in de hand*! Niet dat Lomé al hun wensen vervulde – enkele ACS-landen hadden ook handels- en hulpbelangen in de VS en andere ontwikkelde landen (Japan, Australië); als die *additoneel* konden worden gediend zouden zij daar stellig voor op de bres gaan. Die additionaliteit was echter lang niet zeker (zoals ook de NIEO dat nog niet was), en in veel gevallen ook dan nog niet waarschijnlijk: speciale Lomé-tariefpreferenties zouden bij voorbeeld door algemene tariefpreferenties en andere handelsafspraken kunnen worden uitgehold, als het EG-ge-bied zou moeten worden gedeeld met veel meer, en vaak verder ontwikkelde, ontwikkelings-landen (onder de eerste ACS-groep zaten niet minder dan achttien MOL's, en het merendeel van de rest was niet veel welvarender, en meestal zeer klein van omvang).

De EG-landen waren echter tot dan toe wel redelijk betrouwbare partners gebleken voor hun eerdere associés. Zij verklaarden weliswaar voortdurend ook vóór wereldwijdere regelingen met andere ontwikkelingslanden te zijn, en hadden die ook mee helpen uitvoeren – maar die hadden zij, waar mogelijk, dan zodanig ingericht dat hun bestaande speciale betrekkingen met ontwikkelingslanden er niet al te ernstig door werden geschaad (zoals bij het in de periode-Udink doorgevoerde, eigen preferentiestelsel van Yaoundé-2, dat een echt mondiaal APS onmogelijk had gemaakt).

De vraag was echter of het ook in de toekomst zo zou gaan. Daarover moesten de ACS-landen zich meer dan ooit zorgen maken: intussen was immers buiten de onderhandelingskamers voor Lomé-1 de olie- en grondstoffencrises ontstaan, en die had in de EG, evenals in andere ontwikkelde landen, een duidelijker besef van de kwetsbaarheid van de eigen energie- en grondstoffenvoorziening wakker gemaakt. Zich realiserend dat weliswaar veel van de door de EG geïmporteerde grondstoffen uit de ACS-regio afkomstig waren – maar niet alle, en ook olie maar nauwelijks! – zullen de ACS-landen blij verrast hebben kennisgenomen van het idee dat de Europese Commissie bij de voorbereiding van de onderhandelingen van de lidstaten op tafel legde: een specifieke grondstoffenregeling alléén voor de EG en de ACS (het uiteinde-lijke Stabex-mechanisme). Zou dat niet twee vliegen in één klap slaan voor de ACS: hun eigen problemen met wisselvallige inkomsten uit de export van grondstoffen kunnen verminderen, en tegelijkertijd het EG-belang in het stelsel van speciale betrekkingen zodanig onderbouwen en verstevigen dat de toekomstige exclusiviteit daarvan niet meer uitsluitend zou hoeven af te hangen van een welwillende uitleg van historische verplichtingen?

⁶⁸) De preambule van de Conventie zei dit laatste in zijn zevende alinea zelf met bijna dezelfde woorden, namelijk: een *nieuw model* te bieden voor de relaties tussen ontwikkelde en ontwikkelingslanden dat *verenigbaar* is met de aspiraties van de internationale gemeenschap naar een meer rechtvaardige en meer evenwichtige eco-nomische orde (speciaal nummer van *The Courier*, het tweemaandelijks orgaan van de ACS-EEG-gemeenschap, no. 31, maart 1975, op p. 3 van de daarin opgenomen complete tekst van de Conventie).

Nadere beschouwing van deze argumenten brengt echter ernstige bedenkingen aan het licht tegen de Stabex-regeling in het bijzonder. Ik beperk mij tot de vanuit ontwikkelingsoogpunt meest ongunstige trekken:

- het verlost de uitvoerlanden van de twaalf Stabex-producten misschien wel van een deel van hun inkomensonzekerheid (alleen voor zover zij die producten hebben en naar de EG-markt exporteren), maar dat zijn niet hun enige wisselvallige exporten en de EG niet hun enige afzetgebied: zij zelf en andere ACS-landen kunnen dus uitvoertegenslagen ontmoeten waarvoor Stabex geen remedie is.
- Stabex verleent alleen compensatie voor producten in ruwe of zeer matig bewerkte vorm, en dat neemt niet alleen bij de betreffende uitvoerlanden de prikkel weg om die goederen zelf verder te verwerken tot halffabrikaten en eindproducten, maar moedigt ook productie-uitbreidingen aan in de landen van oorsprong; die laatste moeten in tijden van overschotten worden afgezet op andere markten, waar zij dan de prijzen voor andere landen drukken en mogelijk ook instabieler maken.

Het kernprobleem achter beide bezwaren is het productspecifieke karakter van Stabex. Wisselvallige inkomsten van eenzijdig op de uitvoer van grondstoffen aangewezen landen zijn een groot probleem, maar niet een probleem dat alleen via die grondstoffen kan worden bestreden. Naast pogingen rechtstreeks in te grijpen in de markten (door exporteurs en importeurs, alleen of gezamenlijk), wat overigens bij veel producten lastig of nauwelijks effectief is, kan dit probleem ook worden verlicht door in tijden van plotselinge opbrengstdalingen internationaal compenserende overbruggingskredieten te kunnen opnemen.⁶⁹

Dat de ACS-regeringen desondanks de uiteindelijk uit de onderhandelingen voortgekomen Stabex-regeling verwelkomden mag, naast de al genoemde politiek-strategische overwegingen, waarschijnlijk ook worden toegeschreven aan de verleidelijkheid van gemakkelijke uitkeringen (renteloze leningen of zelfs schenkingen) in de toekomst.

Maar wat dreef de (meerderheid van de) EG-lidstaten tot het doordrukken van een zo inadequaat en in wezen irrationeel ontwikkelingsinstrument als Stabex? Waarom legden ontwikkelingspolitieke overwegingen, die in de rest van de Conventie onmiskenbaar meespeelden, het op dit onderdeel zo af? Een voorkeur voor een unieke, eigen regeling, die de EG van een blij-

⁶⁹) Het IMF kende daarvoor de al in de vorige hoofdstukken genoemde *Compensatoire Financieringsfaciliteit* (CFF), maar die zou ten behoeve van ontwikkelingslanden nog wel wat verbeterd moeten worden. Inschakeling van deze CFF zou voor de EG een uitstekend alternatief zijn geweest, bijvoorbeeld met een apart fonds dat in eerste aanleg alleen voor ACS-landen gereserveerd zou kunnen worden, en later wordt uitgebreid naar alle ontwikkelingslanden. Meer details en diverse andere punten van kritiek werden reeds in het begin van de associatie-onderhandelingen door de NAR geformuleerd en door de schrijfster van het eerste concept-advies: professor Rie 't Hooft-Welvaars, persoonlijk op BuZa toegelicht. Het betreffende advies van oktober 1973 bevatte naast de CFF-suggestie ook andere ideeën om de meest serieuze nadelen van Stabex te vermijden (NAR 1973c, passim).

Het vierde ING-boek publiceert zes documenten die een deel van de ambtelijke discussies over Stabex binnen de ministeries en (indirect) in de ministerraad en in de EG-vergaderzalen van augustus 1973 tot en met januari '74 onthullen (Dierikx et al., red. 2005b, docs 23, 29 en 29A, 41, 47 en 56, respectievelijk pgs. 42-45, 59-64, 92-95, 110-111 en 124-127). Het is treurig om te zien dat de welwillendheid waarmee de NAR kritiek aanvankelijk werd ontvangen en meegenomen naar besprekingen in Brussel geleidelijk aan verbrokkelde onder invloed van de neiging om tot elke prijs een Nederlandse alleingang te voorkomen. Onduidelijk is echter of de voorstanders van de NAR-lijn al tijdens het onderhandelingsproces geleidelijk aan het onder-spit delfden bij de bepaling van het Nederlandse standpunt, of dat ons land die lijn tot in het allerlaatste stadium in Brussel overeind hield. Helemaal alleen lijkt ons land echter zelfs in het eindstadium niet gestaan te hebben. Het laatste ING-document van 25 januari 1974 meldt althans dat, terwijl een Belgisch compromis (dat de totale exportopbrengsten als criterium bepleitte), na eerst 'door vrijwel iedereen gesteund te zijn, op dit moment door vrijwel iedereen wordt afgewezen.' En bij een ander verbeteringsvoorstel (de ACS-exporten naar alle bestemmingen in aanmerking te nemen) behoorden niet alleen Nederland, maar ook West-Duitsland en België tot de voorstanders (idem, respectievelijk p. 125 en 126).

vende voorziening van grondstoffen voor eigen gebruik en verwerking kon verzekeren? Dit laatste moet de doorslag hebben gegeven. Want, terwijl de door de NAR voorgestelde deelname aan de verbetering van het CFF ook wel politieke waardering zou hebben geoogst, die zou de ACS-landen wel minder afhankelijk hebben gemaakt van EG-hulp en ze tegelijkertijd meer hebben gestimuleerd hun grondstoffen in eigen land te verwerken.

Dit grondstoffenbelang van de EG was overigens in eerste instantie nog niet zo groot – het aantal Stabex-producten was maar gering en de ervoor gereserveerde fondsen nogal bescheiden. Maar dat is een te beperkte waarneming: de EG had niet alleen belang bij meer producten en andere leveranciers, zij had daarvoor ook plannen en was duidelijk gemotiveerd de externe betrekkingen niet op te beperkte schaal te zien.⁷⁰ Het aantal producten en deelnemende landen zou spoedig toenemen, terwijl de Conventie ook als geheel van betekenis was voor de toekomstige grondstoffenvoorziening van de Gemeenschap, zoals er ook nog met een aantal andere landen en gebieden in de Derde Wereld bijzondere betrekkingen bestonden, en plannen om die verder uit te breiden.⁷¹

In een voorlopige evaluatie van het Stabex-stelsel constateerde de laatste MvT van Pronk (voor 1978) wel ‘een aantal kinderziektes’, waarvan nog moest blijken of zij ernstig zouden zijn, maar zij zag ook ‘interessante resultaten’ die het in 1975 had opgeleverd: tweederde van de aan zeventien ACS-landen uitgekeerde vergoedingen hadden conjuncturele tegenslagen betroffen, en de rest natuurrampen en dergelijken (MinBuza 1977a, p. 145). Maar er werd ook op gewezen dat de regeling ‘geen struikelblok’ mocht worden voor de toename van ‘lokale verwerking’ in de ACS, en dat Nederland nog altijd ‘voorstander’ was van ‘een wereldwijd’ stabiliseringssysteem (idem p. 146). Latere evaluaties zal ik in hoofdstuk 7 bespreken.

⁷⁰) Wat de ACS-landen betreft: In het eerder aangehaalde onderzoek met Faber en Lof naar de betekenis van de (eerste) Lomé-Conventie voor de veiligheid van de grondstoffenvoorziening van de EG hebben wij niet alleen gekeken naar het actuele aandeel dat deze landen in 1973 hadden in de totale EG-invoer van alle grondstoffen, maar ook naar het potentiële ACS-aanbod van deze goederen; enerzijds werd ook hun uitvoer naar andere bestemmingen erbij betrokken, en anderzijds werd tevens hun aandeel in de (op verschillende wijzen geschatte) wereldreserves van tien belangrijke minerale producten in ogenschouw genomen. De algemenere conclusie die wij uit deze gegevens trokken was dat, hoewel de ACS-landen van Lomé-1 actueel en potentieel belangrijke leveranciers waren van enkele primaire producten, de rest van de Derde Wereld altijd onmisbaar zou zijn voor een veiliger grondstoffenvoorziening van de EG (voor details, zie Coppens et al. 1977, passim).

⁷¹) Naast de reeds in noot 65 genoemde toename van het aantal ACS-landen kan alvast worden vermeld dat in Lomé-2 niet alleen het aantal Stabex-producten tot ruim het dubbele werd uitgebreid, maar dat er ook een apart mechanisme voor de financiering van mijnbouwproducten aan werd toegevoegd (meer daarover volgt hoofdstuk 7). En wat de inhoud van de Lomé-1 betreft waren er zowel bepalingen die rechtstreeks van betekenis waren voor de grondstoffenvoorziening van de EG, als dezelfde en andere andere maatregelen die (al of niet tegelijkertijd) de diversificatie en industriële ontwikkeling van de ACS-landen beoogden te stimuleren (Coppens et al. 1977, p.179-184).

Echter, deze maatregelen, de gemeenschappelijke instellingen en het geheel van de relaties bevorderen ook het besef van wederzijdse afhankelijkheid en verbondenheid, dat bij strijdige belangen doet zoeken naar elementen van wederzijds voordeel. En voor de andere speciale betrekkingen van de EG tellen, naast de bestaande banden met de niet zelfstandige landen en gebieden overzee van verschillende EG-staten, vooral ook de in voorbereiding zijnde akkoorden met de landen rond de Middellandse Zee (inclusief belangrijke oliestaten). Voorts moet worden bedacht dat (zoals Galtung benadrukte), ook als het hier en elders slechts kleinere eilandjes betreft, het potentiële belang van speciale banden daarmee vooral ligt in hun geografische locatie en de grootte van de economische zones eromheen; die kunnen toegang geven tot de exploitatie van natuurlijke rijkdommen in de omringende wateren, en op of onder de zeebodem daarvan, en dat is op langere termijn van groot belang.

Een sleutelrol voor OPEC?

Hoe ging het intussen in de olie- en energiesector? Van het uitvoeringsprogramma van de Washington-conferentie verliep in elk geval de organisatie van de onderlinge samenwerking van de deelnemende importlanden aanmerkelijk voorspoediger dan de door de 6e SAV-VN bepleite samenwerking met ontwikkelingslanden. Reeds binnen een week lag de VS-uitnodiging voor de vervolgbespreking op tafel, en binnen negen maanden, in november 1974, waren zestien landen het eens over een *International Energy Programme* (IEP) en de oprichting van een *International Energy Agency* (IEA), dat institutioneel bij de OESO werd ondergebracht. Het IEP hield onder andere een crisismechanisme in met de aanleg van noodvoorraden olie in de deelnemende landen, en afspraken tot vermindering van de consumptie en een automatisch in werking tredend verdeelschema voor als bij een van hen grotere tekorten zouden ontstaan (Barents 1979, p.714). Noorwegen, dat wel aan de voorbereidingen had meegedaan, wilde als olie-land in opkomst niet dezelfde verplichtingen op zich nemen, zodat het enkele maanden later een bij overeenkomst vastgelegde aparte status werd gegund. En Frankrijk, dat in Washington al een andere koers had bepleit, deed aanvankelijk helemaal niet mee – al bleef het vanaf 1976 wel via de EG betrokken bij het verdeelschema van de IEA (idem, p. 714-715; pas in 1992 zou het alsnog volwaardig IEA-lid worden).

Frankrijk had de idee van een prioritaire, exclusief Europese dialoog met Arabische olie-landen, ondanks de nederlaag in Kopenhagen, nog vóór de Washington-bijeenkomst institutioneel weten onder te brengen in het EPS van de EG – het voorzichtige, vooralsnog vrijblijvende, aftastproces ten behoeve van verdergaande ‘*Europese politieke samenwerking*’ op buitenslands gebied. Nederland was daar en elders een hardnekkige opponent van dit Franse streven, aanvankelijk met het argument dat van een *Euro-Arabische Dialoog* in elk geval geen sprake kon zijn zolang nog één van de lidstaten geboycot werd – wat desondanks het begin van dit overleg niet voorkwam. Deze Dialoog verschoof echter naar de marge nadat de belangrijkste hele en halve voorstanders van het politieke toneel verdwenen: Pompidou overleed in april 1974, Heath verloor al eerder de parlementsverkiezingen, en Brandt boog kort daarna voor een spionageschandaal.⁷²

Hoewel van hun opvolgers: Giscard d’Estaing, Wilson en Schmidt, ook de eerste veel meer Atlantisch georiënteerd was dan zijn voorganger, bleef Frankrijk ook onder zijn leiding buiten het IEA – en nog steeds primair op zoek naar een eigen rol, onder andere door te blijven ijveren voor prealabel overleg tussen olieconsumerende en -producerende landen. Terwijl de VS en kennelijk ook het VK daar vooralsnog weinig oren naar hadden, leidden ook aan Arabische zijde de verschillende belangen voortdurend tot tegenstrijdige reacties.⁷³ Wel zag Frankrijk na

⁷²) Hellema et al. 1998, p. 219-242. Deze auteurs stellen dat na de dood van Pompidou de Dialoog ‘zelfs in een volledige impasse raakte’. Maar dat was toch maar tijdelijk zo, want twee jaar later werden, op ambassadeursniveau (tijdens de eerste bijeenkomst van de Algemene Commissie van de Dialoog in mei 1976), enige praktische stappen, de organisatorische structuur en de terreinen van samenwerking overeengekomen, en een afspraak gemaakt voor een volgende bijeenkomst in de tweede helft van 1976 (aldus Van der Stoep MvT voor 1977: MinBuza 1976b, p. 16). Maar politiek zou deze specifieke samenwerking hooguit ergens op het tweede plan af en toe de kop blijven opsteken

⁷³) In de Arabische landen was eind 1973 al ‘geen gehoor’ gegeven op het eerste pleidooi van de shah van Iran voor een ‘systematisch overleg tussen de olieproducenten in het Midden-Oosten en de in de OESO samenwerkende industrielanden’ (Wellenstein (1977b, p. 581). Enkele maanden later schijnen de VS mogelijk zelfs aan zowel de ene als de andere kant van de ketel in de soep te hebben geroerd: de vertraagde opheffing van het embargo van Nederland (in juli 1974) zou althans mede veroorzaakt zijn door VS-influisteringen van Saoedi-Arabië, dat samen met Koeweit medewerking zou hebben geweigerd teneinde daarmee de Euro-Arabische Dialoog te dwarsbomen, schrijven Hellema c.s. (1998, p. 259, met ondersteunende informatie op p. 252). Maar Wellensteins (1977b, p. 582) informatie toont aan, dat Saoedi-Arabië wel meedeed aan enkele in 1974 gehouden pleidooien voor internationaal energie-overleg tussen een beperkt aantal landen.

het IEA-akkoord kans het initiatief weer even naar zich toe te trekken: in oktober 1974 nodigde het tien delegaties van belangrijke olieproducerende en -importerende landen (inclusief drie grote niet-olielanden) uit voor een voorbereidend beraad in Parijs in april 1975 over de mogelijkheid van toekomstige onderhandelingen tussen alle belanghebbers (Amuzegar 1977, p. 422 en Wellenstein 1977b, p. 582). Dit beraad zou uiteindelijk, na veel vijven en zes-sen, leiden tot een uniek onderhandelingsexperiment tussen Noord en Zuid in 1975-'77.

Niet alleen de beoogde deelname was beperkt: vier landen van de OPEC (Venezuela, Algerije, Saoedi-Arabië, en Iran), drie van de overige ontwikkelingslanden (Brazilië, Zaïre, en India), en maar drie vertegenwoordigingen uit het OESO-blok (naast de VS en Japan maar één die namens de EG als geheel optrad⁷⁴). Ook het door Frankrijk voorgestelde onderwerp van de beoogde toekomstige besprekingen leek bescheiden: alleen 'energie en daarmee verbonden vraagstukken' (Wellenstein 1977b, p. 582). Dit laatste was echter een slimme aanduiding, die zowel een enge als een ruimte interpretatie toeliet; want zonder deze uitweg hadden niet al deze landen naar Parijs kunnen worden gelokt.

Welke interpretatie de uiteindelijke onderhandelingen zou regeren was echter niet de enige vraag. Belangrijk was hoe de OPEC zich zou opstellen, want het was duidelijk dat die groep de sleutel in handen had: zou zij haar inmiddels gerezen machtspositie op energiegebied uitsluitend voor zichzelf blijven gebruiken, of zou zij bij de hantering van het oliewapen ook de belangen van (enkele of alle) importerende landen willen meewegen? Of, nog verdergaand, zoals vooral de overige ontwikkelingslanden wensten en hoopten: zou OPEC dit wapen ook in dienst willen stellen voor het helpen oplossen van het ontwikkelingsvraagstuk? Dit laatste zou natuurlijk méér moeten omvatten dan alleen het geven van hulp – want dat deden diverse OPEC-landen al ruimschoots. Het zou ook gaan om een deel van, of alle, structuurmaatregelen waarvoor tijdens de eerste twee Unctad-conferenties was gestreden. En dat waren maatregelen die niet zo zeer door de OPEC zelf, als wel door de grote landen van de OESO-groep moesten worden genomen. OPEC kon wel een deel van wat op dit brede terrein nodig was op zich nemen; maar de vraag van de overige ontwikkelingslanden was veel meer of OPEC ook bereid zou zijn haar nieuwe machtsmiddel (het kunnen beïnvloeden van de olieprijs door de regulatie van haar aanbod, en andere bij de exploitatie en het transport daarvan te stellen eisen) mede te gebruiken om de relevante OESO-landen te bewegen mee te werken aan die maatregelen.

Dit was wel een zeer urgente vraag, want de tekst van de NIEO-resoluties zelf gaf geen enkele aanleiding om te verwachten dat dit door velen verhoopte brede *solidariteitsscenario* meer dan alleen OPEC-bijstand zou omvatten.⁷⁵

⁷⁴) Dit was het eerste gezamenlijke optreden van de EG (iets waarvan ook de nieuwe Franse president voorstander was), maar het was voor de Engelsen nog bijna onacceptabel geweest. Die waren tijdens de Eurotop in Dublin in maart 1975 er alleen mee akkoord gegaan tijdens de voorbereidende besprekingen als eenheid op te doen. Hun eis om later bij de echte onderhandelingen wel met een eigen delegatie deel te nemen werd pas in december 1975 ingetrokken (Wellenstein 1977b, p. 582, inclusief noot 2).

⁷⁵) In feite werd in de NIEO-resoluties aangenomen tijdens de 6^e SAV-VN maar op één plaats expliciet verwezen naar de landen van de OPEC, en dan ook nog alléén in positieve zin, namelijk met de opmerking dat hun 'steeds doeltreffender mobilisatie (...) van hun natuurlijke hulpbronnen ten bate van *hun eigen* economische ontwikkeling is toe te juichen' (MinBuza 1974d, p. 27, punt a, cursivering toegevoegd). Géén woord dus over de mogelijke inzet van deze hulpbronnen ook voor de ontwikkeling van *andere* ontwikkelingslanden, of over OPEC's aandeel in de veroorzaking van de problemen van de MSA-landen. In de tekst van het NIEO-document werden die problemen alleen in globale termen toegeschreven aan gestegen invoerkosten – met af en toe een aparte vermelding van de energiekosten daarin –, en aan economische crises en natuurrampen (Kapteyn meende zelfs dat het woord 'energie' maar één keer werd genoemd, en zijn vermelding mede aan Nederland te danken had – in zijn preadvies uit 1977, noot 29, p. 57 –; maar dat is niet helemaal juist). Ook algemeen hadden de NIEO-resoluties het meer over de rechten van exporterende ontwikkelingslanden dan over die van importerende (arme of rijke) landen, om over andere eenzijdigheden en lacunes maar te zwijgen.

Het is aan te nemen dat de overige ontwikkelingslanden hun best hebben gedaan om OPEC te stimuleren om iets waartoe zij a priori al niet sterk geneigd was: een beperkt tête-à-tête met de OESO alleen over olie, niet principieel en bij voorbaat af te wijzen. In twee conferenties voorafgaand aan het Parijse vooroverleg werd deze opstelling voorbereid en vastgelegd.

Eerst in februari 1975, toen in Dakar (Senegal), de Beweging van Niet-Gebonden Landen (de BNGL) zich beraadde op de follow-up van de NIEO-resoluties speciaal met betrekking tot de grondstoffenproblematiek. Daar schijnen de OPEC en de andere deelnemende landen een 'solidariteitsverklaring' en een 'Actieprogramma' te hebben opgesteld waarin 'fundamentele doelstellingen' zouden zijn uitgewerkt.⁷⁶ Die doelstellingen behelsden ' enerzijds bevordering van de economische samenwerking tussen de ontwikkelingslanden onderling', en 'anderzijds internationale actie door middel van oprichting en samenwerking van producentenorganisaties, alsmede onderzoek naar de mogelijkheid van indexatie.' Het echt nieuwe element was echter dat 'tevens de koppeling tussen olie en andere grondstoffen werd benadrukt' (MinBuza 1975b, p. 10).

Een maand later vond in Algiers een topconferentie van de OPEC-'vorsten en staatshoofden' plaats (4-6 maart 1975), die iets meer duidelijkheid bracht op dit laatste punt, en bovendien enkele leemten in de NIEO-resoluties van 1974 voorzag van standpunten waarover voorheen vragen waren gerezen. De uitgebreide 'plechtige verklaring' die na afloop in Algiers werd uitgebracht, en die integraal werd vertaald en afgedrukt in het VDO-maandblad IS (1975 p. 132-136), legde in punt 5 nadrukkelijk de voorwaarden vast van de OPEC-deelname aan de in september 1975 voorziene Zevende Speciale-VN-assembly:

1. dat die 'in geen geval kan worden beperkt tot de bespreking van het energievraagstuk';
2. 'dat eveneens gesproken moet worden over de vraagstukken betreffende de grondstoffen van de ontwikkelingslanden, de hervorming van het internationale monetaire stelsel en internationale samenwerking teneinde stabiliteit in de wereld te bereiken'; en
3. dat het 'om praktische redenen wel kan worden gehouden binnen een beperkt kader, mits alle landen die te maken hebben met de te bespreken problemen voldoende en werkelijk zijn vertegenwoordigd' (IS 1975, p. 133-134).⁷⁷

Vervolgens bevestigden de OPEC-leiders in punt 10 van hun verklaring hun 'bereidheid zoveel olie te leveren als nodig is voor de essentiële behoeften van de economieën van de ontwikkelde landen,' mits die geen kunstmatige barrières opwerpen die de normale werking van vraag en aanbod verstoren. Ook waren zij 'bereid te onderhandelen over voorwaarden voor het stabiliseren van de olieprijs', zodanig dat 'de consumentenlanden in staat zullen' zijn 'de noodzakelijke aanpassingen in hun economieën tot stand te brengen.' Maar daar moest wel iets tegenover staan, zoals zij hieraan in punt 11 toevoegden: de ontwikkelde landen zouden 'als tegenprestatie voor de inspanningen, de garanties en de verplichtingen waartoe de OPEC-landen bereid zijn, (...) dienen bij te dragen aan de vooruitgang en de ontwikkeling van de ontwikkelingslanden door concrete maatregelen' en een 'volledige uitvoering' van de NIEO-resoluties van de 6e SAV-VN; gevolgd door een hele reeks van aanbevelingen en eisen aan het adres van

⁷⁶) Ik formuleer deze citaten met een kleine slag om de arm omdat zij genomen zijn uit een misschien niet onvooringenomen publicatie van de Voorlichtingsdienst Ontwikkelingssamenwerking (VDO) van BuZa (Min-Buza 1975b, p. 10). Deze publicatie betrof de gegevens ten behoeve van het DAC-examen van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid dat op 3 juli 1975 werd afgenomen, en die daarna in een vertaalde brochure werden uitgegeven onder de titel 'Uitvoering en verantwoording beleid 1974' (idem p. 7). Volgens het vierde ING-boek vond de Dakar-conferentie plaats op 3-8 februari 1975 (Dierikx et al., red., 2005b, p. 359, noot 3).

⁷⁷) Dat dit de voorwaarden van de OPEC-deelname aan de 7e SAV-VN waren suggereert de tussenkop in IS op p. 133. Dit is echter onmogelijk te rijmen met de inhoud van het derde punt, dat ruimte maakt voor een bespreking in een beperkter kader: een VN-assembly moet immers alle lidstaten toelaten. Ik vermoed daarom dat dit punt 5 eerder bedoeld was als signaal naar het voorbereidende overleg in Parijs in april 1975 en het beoogde vervolg daarvan op een latere datum.

deze ontwikkelde wereld, inclusief hervorming van het internationale monetaire stelsel ten behoeve van een zodanig 'eerlijke vertegenwoordiging van alle landen' dat 'de ontwikkelingslanden een veel groter aandeel krijgen in de besluitvorming (...), als deelgenoten in de internationale ontwikkeling en op basis van gelijkheid' (idem p. 134-136).

Betekende in het bijzonder de inhoud van punt 10 dat de OPEC hiermee voldoende tegemoet kwam aan de eisen van de elf OESO-lidstaten die voor het voorbereidende overleg in Parijs waren uitgenodigd? En impliceerden de punten 5 en 11 nu concreter dan voorheen ook haar bereidheid het oliewapen effectief in dienst van de rest van de Derde Wereld te stellen? Of verschool OPEC zich eigenlijk nòg steeds alleen maar in dit grotere geheel uit beduchtheid voor wat exclusieve onderhandelingen met de OESO-groep over alleen olie zouden betekenen voor haar zo moeizaam verworven machtspositie op energiegebied?

Zekerheid gaf deze OPEC-verklaring nog altijd niet. Tal van uitspraken, waarvan hierboven slechts een fractie is weergegeven, bevatten nogal vage beloften en zodanig hoge eisen aan de OESO-groep dat onwelwillende leden van OPEC daar gemakkelijk onderuit zouden kunnen komen. Bovendien moest men zich afvragen of en hoe het geheel van dit kennelijk bedoelde so-lidariteitsscenario praktisch vorm zou kunnen krijgen. Leek dit niet bedenkelijk veel op een po-kerwedstrijd tussen drie spelers met zeer ongelijke doelen en capaciteiten? Of eigenlijk om twee wedstrijden op verschillende tafels met drie spelers, simultaan òf achtereenvolgens uit te vechten tussen twee, respectievelijk drie van deze deelnemers, met garanties ten aanzien van de uitkomst aan de tweede tafel zonder welke de strijd aan de eerste niet kon worden afgesloten? Het zou ongetwijfeld eenvoudiger zijn als OESO en OPEC eerst konden proberen het onderling eens te worden; maar zouden de overige ontwikkelingslanden niet (moeten) vrezen dan te veel het risico te lopen met lege handen achter te blijven – zowel als de twee machtigere spelers eruit komen met geen of weinig garanties voor hen, als wanneer die vastlopen zonder akkoord?

Iets van deze complicaties kwam al naar voren toen een deel van de Nederlandse ministerraad zich in het kader van de ministeriële onderraad voor Europese Zaken (de REZ) tussen de beide voorgaande conferenties in moest bezighouden met de voorbereiding van het in Parijs in te nemen (gemeenschappelijke) EG-standpunt; de op 4-5 maart 1975 geplande Europese Top van Dublin zou daarvoor de laatste knopen doorhakken.⁷⁸ Den Uyl, Van der Stoel en Pronk bleken principieel voorstander te zijn van een koppeling van energie- en grondstoffenvraagstukken – Den Uyl vond zelfs dat die koppeling niet pas in Dakar, maar 'feitelijk' al in de 6e SAV-VN was gelegd (p. 360). Ook Van der Stoel vond dat 'een koppeling onontkoombaar en trouwens juist is', maar vroeg zich toch af of de OPEC-landen hun 'in Dakar gemanifesteerde solidariteit zullen volhouden en hoe de ontwikkelingslanden hun voorstellen zullen brengen' (idem). Hij zag het dan ook als een 'groot risico' dat 'een volledig gecombineerd energie- en grondstoffenoverleg geen resultaat zou opleveren' (p. 359). Bovendien wees hij erop dat voor zo'n 'totale benadering (...) op dit ogenblik geen steun in de EG te vinden zal zijn' (p. 360). Daarentegen betoogde met name Pronk, dat nu de gezamenlijke ontwikkelingslanden 'eindelijk tot blokvorming zijn gekomen en' in Dakar hadden gekozen voor een 'overall strategie', een combinatie van de energie- en grondstoffendialoog geboden was (p. 359-360). Hij vond het in elk geval 'principieel onjuist om te streven naar een oplossing van de problemen van de geïndustrialiseerde landen, zonder dat hetzelfde gebeurt voor de ontwikkelingslanden. Hij ontkende niet dat de OPEC-landen zich uiteindelijk los zouden kunnen maken van de overige ontwikkelingslanden, maar hij zou dat 'ten zeerste betreuren' en vond dat 'Europa en de VS

⁷⁸) Dit REZ-beraad vond plaats op 28 februari 1975, dus nog vóór de OPEC-top in Algiers. De paginanummers in het navolgende verwijzen naar de deelnotulen van deze REZ in Dierikx et al. 2005b, p. 359-361). Naast de minister-president namen er vijf ministers aan deel.

dat zouden moeten voorkomen' (p. 360-361).

EZ-minister Lubbers wierp echter tegen dat hij dit standpunt weliswaar 'niet onsympathiek' vond, maar dat hij de praktische uitwerking miste. Hij noemde het 'een illusie' dat de in 1974 gemaakte afspraken over energie gebruikt zouden kunnen worden 'om de gehele grondstoffenproblematiek te bespreken.' De discussie over de energieproblematiek moest 'zo concreet mogelijk' worden; daarom had hij zich eerder in de vergadering uitgesproken voor 'een gescheiden behandeling' (respectievelijk p. 361 en 360). Den Uyl had wel principieel ingestemd met de argumentatie van Pronk (dat de westelijke wereld alleen maar kan winnen bij 'een ruim overleg met olie als breekijzer'), maar betwijfelde daarna toch ook, met Van der Stoep, dat 'wanneer alles in het overleg wordt gestopt, er niets uit zal komen.' Hij vreesde echter dat de door Lubbers bepleite gescheiden behandeling voor de overige ontwikkelingslanden evenmin iets zou opleveren (p. 360-361).

De REZ-bespreking ging uiteen met het voornemen dat Nederland in de EG en in de IEA 'ervoor zal pleiten (...) te komen tot een parallelle behandeling van energievraagstukken en de grondstoffenproblematiek in het algemeen.' Maar de vraag 'of er ook naar gekoppelde besluitvorming moet worden gestreefd' werd vooruitgeschoven naar nader overleg in de ministerraad (p. 361).

Den Uyl en Pronk hebben de OPEC-verklaring wellicht bemoedigender gevonden dan de Dakar-resultaten – maar toen die verklaring kwam was het EG-standpunt van de Dublin-top net één dag eerder vastgesteld. Beide uitkomsten waren echter voldoende om het door president Giscard d'Estaing voorgestelde vooroverleg in Parijs tussen de tien uitgenodigde delegaties uit de drie hoofdgroepen van landen door te laten gaan – maar niet om er meteen een succes van te maken. Zelfs een verlenging tot meer dan tien dagen, 'die vrijwel constant in marathonzittingen werden doorgebracht' (Wellenstein 1977b, p. 582), was niet genoeg om de controverse over de agenda tot een beslissing te laten komen. Wel werden, volgens deze auteur – die toen als directeur-generaal voor de buitenlandse betrekkingen van de EG een zeer nabije waarnemer was –, de contouren van het latere compromis wel al zichtbaar: een bredere opzet waarin de energieproblematiek als een 'aparte categorie' voorkwam, maar waarbij nog wel de vraag restte 'of een *nevenschikking* van alle vraagstukken, dan wel *een zekere prioriteit* voor de energieproblemen zou gelden' (idem, zijn cursivering). Weliswaar bleven veel andere kwesties eveneens nog onopgelost, maar wederzijds was er wel een zeker vertrouwen gewekt, zodat het overleg voorlopig kon worden afgesloten met de afspraak nader contact te blijven houden (idem).

Op naar echte onderhandelingen

Er leek dus licht te zijn, of te gaan, ontstaan in het Noord-Zuid-onderhandelingsproces dat de vooruitzichten voor de in september geplande speciale VN-assemblee (de reeds ter sprake gekomen 7e SAV-VN) met iets meer hoop bijkleurde – en misschien droeg de al weer naar prijsdaling neigende stemming op de internationale oliemarkten bij tot het ontstaan van enige onrust bij zowel OPEC als OESO: de mogelijkheid van nieuwe OPEC-acties om dat tij te keren maakte het voor de OESO gewenst om de test van de OPEC's bereidheid tot het maken van echte afspraken maar niet te lang uit te stellen.

Die test werd weliswaar eerder voorzien in de follow-up van het Parijse vooroverleg dan in de 7e SAV-VN zelf, maar die laatste zou als algemeen forum van de wereldgemeenschap mogelijk wel kunnen zorgen voor extra politieke impulsen. Politiek-inhoudelijke impulsen zouden daarnaast ook moeten voortkomen uit wetenschappelijke en algemeen maatschappe-

lijke kring, zo luidde Pronks langere-termijn strategie; en die zouden zich zowel op de verschillende regeringen als op internationale instellingen en de publieke opinie moeten richten.

Ik noem hier slechts drie van de activiteiten die de minister hiervoor initieerde of (co-)financierde, in chronologische volgorde:

- een driedaags internationaal symposium over de NIEO in Den Haag, 22-24 mei 1975, waarin zo'n vijftig buitenlandse en ruim twintig Nederlandse deskundigen met elkaar debatteerden (met alleen een publieke slotsessie) over zes hoofdthema's van het komende internationale overleg;⁷⁹
- de publicatie in juni 1975 van een Interim Report van het onder leiding van Tinbergen staande studieproject gericht op '*Reshaping the Internationale Order*' (het RIO-project). Dit project was in 1974 gestart en zou in 1976 worden afgerond met een boek en presentatiebijeenkomsten van de conclusies en aanbevelingen;⁸⁰ en
- de uitwerking, synthese en voortgezette discussie over alternatieve visies op de wenselijke internationale orde en het ontwikkelingsproces in arme en rijke landen, die in juli 1975 begon met de publicatie van de Zweedse Dag Hammarskjöld Foundation, getiteld: '*What Now*'.⁸¹

Hoewel de meeste van de ideeën uit deze manifestaties en rapporten nogal bevlogen waren en daarom nog weinig ingang vonden in de intergouvernementele onderhandelingen van de 7e SAV-VN en daarna, voedden zij wel de voortgaande bezinning op mogelijke alternatieven op vele plaatsen in de wereld. Samen met de boodschap die Pronk ook zelf bij vele gelegenheden uitdroeg vestigde dit zijn langzamerhand groeiende reputatie als een nooit versagende inspirator van de reflectie op de behoeften en tekortkomingen van de internationale samenleving.

Naast deze bezieling moeten echter ook zijn (door sommigen geduchte en door anderen bewonderde) durf en doelgerichte vasthoudendheid in onderhandelingen, en natuurlijk ook de Nederlandse opstelling in het verleden (met name door Udink), hem bij uitstek geschikt hebben gemaakt voor de bijzondere rol die hij tijdens de 7e SAV-VN te vervullen kreeg: voorzitter van de Ad Hoc Commissie tijdens deze assemblee waarin de eigenlijke onderhandelingen zouden

⁷⁹⁾ Vele van de deelnemers behoorden tot de crème de la crème van het internationale circuit van spraakmakende wetenschappers en beleidsfunctionarissen. In zijn openingstoespraak maakte Den Uyl enkele kritische opmerkingen over de tien dagen eerder gehouden rede van Kissinger in Kansas City: die had daar verklaard dat 'the present economic system has served the world well' – wat Den Uyls betwistte. Diens rede, de papers en commentaren, en de voorzittersverslagen van de zes studiegroepen, en Pronks toespraak in de slotsessie (die ook door Koninkrijkin Juliaana en prins Claus werd bijgewoond) zijn opgenomen in het officiële Report (MinBuza 1975a).

⁸⁰⁾ Het RIO-project was voortgekomen uit de Club van Rome en geheel door Nederland gefinancierd. De 21 deelnemende deskundigen uit ontwikkelde en ontwikkelingslanden (helaas was men er niet in geslaagd experts uit het Oostblok in de exercitie te betrekken – Tinbergen et al., eds. 1976, preface) kwamen in hun interimrapport, naast enkele op de langere termijn mikkende beschouwingen over de verkleining van de inkomenskloof tussen arme en rijke landen en de daarvoor mogelijke veranderingsstrategieën, op negen deelterreinen met concrete voorstellen voor de 7e SAV-VN (aldus Leurdijs samenvatting in IS 1975, p. 171-176).

⁸¹⁾ Deze publicatie verscheen in dit jaar als een dubbelnummer van de door deze stichting uitgegeven halfjaarlijkse afleveringen van *Development Dialogue*, uitgebracht ter gelegenheid van de 7e SAV-VN (gezamenlijk gefinancierd door de Zweedse en de Nederlandse regering en het Milieuprogramma van de VN). De hierin omschreven hoofdthema's: 'Another Development' (een op menselijke basisbehoeften, zelfvertrouwen en harmonie met de omgeving gebaseerd proces) en 'Collective Self-reliance' als strategisch concept voor ontwikkelingslanden, werden in de volgende dertig jaar verder uitgewerkt en geconcretiseerd op een groot aantal specifieke terreinen. Het project werd in 2002 voortgezet met het zogeheten '*What Next* project' van dezelfde stichting – maar niet omdat de schrijvers in de veronderstelling verkeerden dat de doelstellingen uit 1975 reeds gerealiseerd waren. De groep publiceerde in 2006 het eerste van een nieuwe reeks van rapporten (*Development Dialogue*, no. 47, June 2006).

plaatsvinden. Pronk kreeg deze rol op voordracht van de G77 (IS 1976, p. 94).⁸²

Het onderwerp van deze speciale zitting, die begon op 1 september 1975 en duurde tot 16 september, was ‘Ontwikkeling en Internationale Samenwerking.’ Deze agendering weerspiegelde het nieuwe accent in de VN, nadat deze oorspronkelijk voor de *mid-term* evaluatie van de in 1970 aangenomen Internationale Ontwikkelingsstrategie bedoelde zitting door oliecrisis was omgebogen naar de voortgangsbeoordeling van aanbevelingen van de NIEO-resoluties van de 6e SAV. Duidelijk was echter dat niet vooruit zou (kunnen) worden gelopen op het na het Parijse vooroverleg verwachte begin van echte onderhandelingen tussen vertegenwoordigers van de drie hoofdgroepen van landen. De overige ontwikkelingslanden, die per saldo meer te vragen dan te offeren hadden, hadden in die onderhandelingen immers hun hoop gevestigd op betere afspraken over hun problemen door ze te koppelen aan een verhoopt akkoord over het energievraagstuk.

Of dat een goede strategie was, moest natuurlijk nog blijken. Maar het bevorderde tijdens de 7e SAV aan de kant van de gezamenlijke ontwikkelingslanden wel een houding van afwachting en gematigdheid, die het ook voor welwillende landen aan de OESO-kant mogelijk maakte hun minder meegaande groepsgenoten tot enige nuchterheid en voorzichtige tegemoetkomendheid te overreden. Het leidde tot een situatie waarin, volgens Pronk, met name de EG-groep een kans kreeg te fungeren als bemiddelaar (waarover zo meteen meer). Het resultaat was dan ook dat aan het eind van deze SAV met algemene stemmen een slotresolutie kon worden aanvaard, die Pronk omschreef als ‘een belangrijke stap in het wereldwijde gesprek over de economische betrekkingen tussen de ontwikkelingslanden en de ontwikkelde landen’, met ‘unaniem aanvaarde afspraken’ die ‘een goed uitgangspunt’ waren ‘voor de komende energie/ontwikkelingsdialoog.’ Nog opmerkelijker was echter dat Pronk in de houding van de OESO-landen zelfs een bereidheid meende te bespeuren om op een later tijdstip verplichtingen op zich te nemen – alsof zij, overeenkomstig zijn wijd en zijd geciteerde woorden in die dagen, een echte ‘*commitment to commit*’ op zich hadden genomen.⁸³

Of Pronk de strekking van zijn woorden ook zelf gerechtvaardigd vond, blijft een beetje de vraag – hoewel hij dat letterlijk wel zei, enkele dagen na de in noot 83 genoemde brief, in zijn rede voor een studiedag van de NAR over de 6e en de 7e SAV op 11 november 1975 – al begon hij toen wel met een iets voorzigtigere vertaling van zijn woorden in het Engels als ‘een toezegging om iets te gaan toezeggen...’. Onmiddellijk daarna kwam hij echter met een nieuwe zelfcorrectie, deze keer in de omgekeerde richting: ‘en ik geloof dat deze “*commitment to commit*” (...) ook hard is.’ Want in zijn daarop volgende zinnen stelde hij niet alleen dit laatste nog steeds te geloven, maar legde hij ook uit dat ‘de wijze waarop het onderhandelingsproces te New York’ had plaatsgevonden hem tot dit laatste woord had geleid:

‘Hard omdat de rijke landen op dat moment voelden dat die onderhandelingen ook voor hen van belang waren, dat er ook voor hen iets uit die onderhandelingen viel (en valt) te halen; met name een gegarandeerde regelmatige aanvoer van schaarse of schaars wordende producten, tegen een door die rijke landen als fair beschouwde prijs.’⁸⁴

⁸²) Opmerkelijk was niet zozeer Pronks benoeming in deze functie – vertegenwoordigers van (kleine) OESO-landen worden regelmatig verkozen voor bemiddelende taken – als wel de voordracht door de G77: van de gewoonte om alleen personen uit de eigen regio te kandideren werd uiterst zelden afgeweken (misschien wel nooit, maar ik heb dit alleen kunnen navragen bij enkele VN-insiders).

⁸³) Woorden die hij herhaalde, tegelijk met de andere tussen aanhalingstekens geplaatste zinsdelen, in een vertrouwelijke brief aan premier Den Uyl van 5 november 1975, waarin hij deze op de hoogte stelde van zijn indrukken van de 7e SAV-VN (opgenomen in Dierikx et al., red., 2005b, p. 473-476). Dit was echter een duidelijk politieke inkleuring van het conferentieresultaat door Pronk: in de tekst van de slotresolutie was namelijk niets te vinden dat deze woorden letterlijk rechtvaardigde. (Dat deze brief ‘vertrouwelijk’ was leid ik af uit de vermelding: ‘geheime stukken’ boven de brief – idem p. 473.)

⁸⁴) NAR 1975c, p. 9. Pronks redevoering staat overigens ook afgedrukt in IS 1975, p. 321-328, en in zijn verza-

In zijn zes dagen eerdere brief aan Den Uyl had hij zich echter wel wat pessimistischer be-toond – althans wat moet je anders zeggen van wat hij daar aan zijn oorspronkelijke woorden toevoegde? Wat hierboven nog ‘unaniem aanvaard’ heette werd meteen daarna afgezwakt tot ‘afspraken’ die ‘nog overwegend het karakter van intentieverklaringen hebben (...)’, waarbij (...) nog grote verschillen van mening mogelijk en te verwachten zijn over de vraag waartoe men zich precies verbonden heeft’ (Dierikx et al., red., 2005b, p. 473).

Dit was natuurlijk geen onrealistische bijstelling, allerminst. Maar het riep wel de vraag op welke van Pronks woorden meer serieus te nemen waren – een vraag die misschien bij elke uit-spraak van een politicus te stellen is, maar die zich bij Pronks optreden in déze jaren nog sterker opdrong dan eerder. Wat namelijk bij herlezing van zijn publieke teksten uit die tijd (en ook in zijn vertrouwelijke brief aan Den Uyl) opvalt is, dat beweringen met een positieve (vaak zelfs een overdreven lovende of te optimistische) strekking worden gevolgd door tegenbeweringen van negatieve(re) aard (in allerlei varianten van kritische, zo niet sterk afkeurende opinies, tot op zijn zachtst uitingen van twijfel of teleurstelling).⁸⁵ Waren dit slechts excusabele pogingen om de hoop op een goede afloop overeind te houden, desnoods met retorische kunstgrepen, ten-einde het gevaar te vermijden ervan beschuldigd te worden geen oog voor de werkelijkheid te hebben? Of waren het (misschien tegelijkertijd ook) uitingen van een rond deze tijd beginnende – en overigens niet alleen bij Pronk te signaleren – twijfel aan het realiteitsgehalte van die hoop?

Het CIES-experiment

Wat betreft de uitkomst van de 7e SAV-VN: ook al waren het slechts intentieverklaringen, één effect had het ontstane onderhandelingsklimaat over die teksten wel: de G77 was bereid gebleken – zij het voorzichtig en voorlopig alleen op tijdelijke basis – een politieke selectie te maken uit de veelheid van onderwerpen in de NIEO-resoluties van de 6e SAV, en daarbij zoveel als mogelijk de onderwerpen te vermijden die zodanig controversieel waren dat spoedige over-eenstemming daarover onwaarschijnlijk leek. Tijdens zijn NAR-rede noemde Pronk als voor-beeld van zo’n even terzijde gelaten onderwerp: ‘het vraagstuk van de permanente soevereiniteit over natuurlijke hulpbronnen, evenals het daarmee samenhangende compensatievraagstuk’ – ‘overigens wel één van de allerbelangrijkste politieke vraagstukken die bij het denken over een andere internationale economische orde gedurende de afgelopen twee jaar aan de orde kwamen’ (NAR 1975c, p. 7). Kapteyn noemt nog enkele andere onderwerpen waarvan de ontwikkelings-landen voorlopig afzagen, en daarnaast ook de zes, op zichzelf nog wel brede, onderwerpaanduidingen waarover misschien wel een soort consensus-

melde voordrachten, Pronk 1977a, p. 38-45, beide keren onder de titel ‘Nieuwe Internationale Economische Orde – Niet alleen ten behoeve van de ontwikkelingslanden.’

⁸⁵) Nog één voorbeeld uit Pronks brief aan Den Uyl: eerst sprak hij daarin van een ‘ommezwaai van belangrijke landen als de VS, Duitsland en Japan’, met in dezelfde zin de correctie: ‘zij het, met name wat de VS betreft, met belangrijke reserves’; en twee bladzijden verder: dat op grond van die reserves ‘geconcludeerd kan worden dat de Verenigde Staten het af lieten weten’ (Dierikx et al., red., 2005b, resp. p. 474 en 476).

N.B. de van p. 473 aangehaalde ‘unanieme aanvaarding’ hierboven had dus niet slechts achteraf, maar meteen al betrekkelijk kunnen worden genoemd – en zijn eveneens op deze pagina voorkomende herziening dat de tijdens de 6e SAV ‘bereikte consensus *achteraf* voos bleek te zijn’ (cursivering toegevoegd) zou weliswaar als een op een later moment gerijpt inzicht kunnen worden geduiden – maar het woordje ‘toen’ in de vervolgzin maakte er ook wel een tegenstrijdigheid van!

Ik noem deze staaltjes van Pronks ‘*carrot-and-stick*’-retoriek (zijn NAR-rede bevatte nog enkele andere, waarbij ook tegenvallende ontwikkelingen van na de 7e SAV waren verwerkt) overigens alleen omdat hij er in deze bewogen jaren vaker behoefte aan had, en omdat ik in het vervolg wil volstaan met verwijzing hier-naar zonder telkens in detail nieuwe voorbeelden te citeren.

tekst tot stand kon komen, hoewel ‘op bepaalde punten de eensgezindheid geenszins compleet was’ (Kapteyn 1977, p. 21).⁸⁶

Deze selectie van nader te bespreken kwesties en de gematigde toon waarin de teksten van de 7e SAV waren geformuleerd droegen er het hunne toe bij dat het steeds nog ‘on hold’ staande vervolg van het in Parijs begonnen overleg over energie en de overige problemen weer in beweging kon komen. Dat leidde in oktober 1975 tot enkele afspraken over de vorm waarin de eigenlijke conferentie zou plaatsvinden, die in de media al snel de naam kreeg van ‘Noord-Zuid-dialoog’, maar die ik hier korthedshalve zal blijven aanduiden met de afkorting van haar (vertaalde) officiële naam: *Conferentie over Internationale Economische Samenwerking (CIES, of CIEC in Engelse teksten)*.⁸⁷

Deze CIES, die in Parijs plaatsvond en in december 1975 van start ging met een ministers-conferentie van de landen die aan de dialoog zouden deelnemen, was zowel institutioneel als politiek buitengewoon en uniek – ook in de zin dat later zou blijken dat het toch niet meer dan een slechts eenmalig experiment zou blijven. Ik vat eerst de hoofdkenmerken ervan samen:

- Er namen iets meer landen aan deel dan bij het vooroverleg in Parijs, maar het aantal was nog altijd zeer beperkt: 27, waarvan 8 OESO-landen, en 19 uit de Derde Wereld (met zeven van hen van de OPEC).⁸⁸ De vraag of dit een representatieve selectie was is altijd lastig en ook nu weer niet eenduidig te beantwoorden; maar ik ben het eens met Wellenstein dat de OESO-groep het minst te klagen had.⁸⁹

⁸⁶) De zes onderwerpen komen ongeveer overeen met zes van de belangrijkste hoofdstuktitels in de uiteindelijke slotresolutie: internationale handel; overdracht van reële middelen en internationale monetaire hervormingen; wetenschap en technologie; industrialisatie; voedsel en landbouw; en herstructurering van de economische en sociale sectoren van het VN-systeem (vertaalde versie van Resolutie 3362 (S-VII) van 16 september 1975, bijlage IV van de Nota over de Beleidsmatige consequenties van de 7^e SAV-VN, die Pronk aan de Tweede Kamer voorlegde (MinBuza 1976a, p. 30-43).

Overigens, ondanks de op bepaalde punten ontbrekende of incomplete eensgezindheid, signaleerde Kapteyn ook dat ‘na afloop een stemming van euforie overheerste’ (idem). Hij citeerde zelfs een verrassend tevreden uitspraak van de niet als bewonderaar van de VN bekend staande VS-ambassadeur, Moynihan, en concludeerde, in navolging van zijn voornaamste bron, dat er inderdaad sprake was van een *wijziging* in de positie van de westerse industrielanden: ‘Critical scrutiny of the structure of the international economy has been legitimized, and the issue now has become *how* not *whether* to deal with certain Third World demands’ (idem; het citaat komt, inclusief de twee cursiveringen, uit B.Gosovic & J.G.Ruggie, 1976, p.342).

⁸⁷) Dit akkoord over de vorm van de onderhandelingen noemde Pronk in zijn inleiding voor de NAR-studiedag in november 1975 ‘een duidelijk stap vooruit’, maar *inhoudelijk* zag hij zich genoodzaakt meteen ook weer wat donkere wolken te signaleren: ‘een neiging tot terugkrabbelen van de meeste rijke landen’, die terug leken ‘te willen gaan naar de posities die zij innamen voordat de 7e AVVN was gehouden.’ Dat was met name bij ‘vele EG-partners’ gebleken tijdens de ‘uiterst moeizaam’ verloopende discussies over de vaststelling van het delegatiemandaat (waarover zo meteen meer). Maar Pronk was zich intussen ook alweer gaan afvragen of het argument dat hij net daarvoor had aangedragen voor zijn nog steeds bestaande geloof in de hardheid van de westerse toezeggingen (het eigenbelang van die rijke landen bij een stabiele en verzekerde aanvoer van olie tegen redelijke prijzen) nog steeds wel even sterk gevoeld werd (NAR 1975c, respectievelijk p. 10-11).

⁸⁸) De Acht omvatten: de VS, de EG (wederom met slechts één zetel vertegenwoordigd), en Japan, en verder Australië, Canada, Zweden, Spanje en Zwitserland.

De zeven OPEC-leden waren: Saoedi-Arabië, Algerije, Venezuela, Iran, Irak, Indonesië, en Nigeria. En de 12 overige ontwikkelingslanden: Argentinië, Brazilië, Egypte, India, Jamaica, Kameroen, Mexico, Pakistan, Peru, Joegoslavië, Zaire, en Zambia.

Wat opvalt is natuurlijk dat de hele groep van de Oostbloklanden, inclusief de Sowjet-Unie, geheel buitenspel was gehouden – overigens, zonder enige twijfel, mede omdat die landen nog altijd van mening waren dat het ontwikkelingsvraagstuk niet hun schuld en dus ook niet hun verantwoordelijkheid betrof.

⁸⁹) Wellenstein behandelde die vraag in een preadvies voor de Nederlandse Vereniging voor Internationaal Recht, dat iets eerder geschreven werd (maar eveneens pas na afloop van de CIES werd afgerond) dan zijn reeds hierboven geciteerde nabeschuiving in de Internationale Spectator (respectievelijk 1977a en 1977b). Hij vond de ontwikkelde industrielanden ‘zeer zeker’ adequaat gerepresenteerd. De Derde Wereld zou volgens hem

- De beoogde parallellie van aandacht, te geven aan energie en de overige economische problemen, werd organisatorisch vormgegeven door vier commissies in te stellen over:
 - energie,
 - grondstoffen,
 - ontwikkeling, en
 - financiële vraagstukken.
- Na de plenaire ministeriële opening in december 1975 zouden vanaf februari 1976 de besprekingen op ambtelijk niveau worden voortgezet in *gelijktijdig* plaatsvindende bijeenkomsten van deze commissies, die elk door twee co-voorzitters zouden worden geleid. Gedurende de ‘analytische fase’ in de eerste helft van 1976 (die in januari zou worden voorbereid door de gezamenlijke co-voorzitters van de CIES) waren vier van zulke simultane bijeenkomsten gepland van soms acht tot negen aaneensluitende dagen.⁹⁰
- Voorafgaande aan de tweede meer op ‘actie gerichte fase’ van de conferentie zou in juli 1976 opnieuw een plenaire vergadering worden gehouden, nu van hogere ambtenaren van de deelnemende landen. Dezen zouden de vorderingen moeten inventariseren en, zonodig, de knopen moeten doorhakken voor het werkprogramma van de commissies in de tweede fase. In december 1976 zou dan alles worden afgerond met een opnieuw ministeriële slotbijeenkomst.
- Voorts zou tijdens beide fasen de parallellie en coördinatie tussen deze commissiebesprekingen extra worden gewaarborgd door aan de twee co-voorzitters van elke commissie grote, interveniërende en sturende bevoegdheden toe te kennen. Deze co-voorzitters zouden bovendien centraal worden gecoördineerd en aangestuurd door de twee co-voorzitters die de CIES zouden leiden: de Venezolaan Perez Guerrero (tot 1974 SG van Unctad, en zowel daarvoor als daarna als minister actief in de OPEC en de VN) en de Canadese minister van BuZa, MacEachen.⁹¹

echter wel tevreden hebben kunnen zijn als de conferentie hoofdzakelijk over energie zou zijn gegaan, maar het grondstoffenaspect vond hij ‘veel minder “afgedekt”’, terwijl hij ook ‘de groep der kleine arme landen relatief slecht vertegenwoordigd’ noemde. Als men echter het criterium van de internationale machtsverhoudingen aanlegt ‘dan lijkt de samenstelling wederom nogal bevredigend’ (Wellenstein 1977a, p. 103) – inderdaad.

⁹⁰⁾ Wellenstein wijst erop dat het streven naar deelname van ambtenaren die ‘in de diverse hoofdsteden op verantwoordelijk niveau persoonlijk de betrokken dossiers behandelen (...), zittingen van meer dan een dikke week achtereen’ uitsloot ‘aangezien dergelijke functionarissen onmogelijk langer hun thuistaak kunnen verlaten’ (1977b, p.586).

⁹¹⁾ Teneinde de 8 + 7 + 12-deelname van de drie sleutelgroepen meer representatief te maken voor de specifieke problemen die de verschillende commissies te behandelen kregen, werd daarmee rekening te houden bij de samenstelling van die commissies en de bezetting van hun co-voorzitterschappen. Elke commissie zou slechts 15 leden tellen, in de vaste verhouding van tien ontwikkelingslanden en vijf ontwikkelde landen. Van de laatste vijf zouden in elk geval de VS, de EG en Japan in alle commissies zitting krijgen, zodat alleen de twee overige leden van elke commissie werden verdeeld onder de vijf andere ontwikkelde landen. Tussen de 19 ontwikkelingslanden zou daarnaast ook de verdeling tussen OPEC en de overige landen per commissie variëren. (Voor zowel de landen die lid waren van de verschillende commissies als voor de verdeling van de acht co-voorzitterschappen over de vier commissies verwijs ik naar Wellenstein 1977b, p. 584.)

Zoals in het artikel van Wellensteins blijkt kreeg de OPEC met twee tot vijf leden in elke commissie en co-voorzitters in drie van de vier, een opvallende en belangrijke positie in de CIES. De EG verwierf als enige van de OESO-groep co-voorzitterschappen in twee commissies, als compensatie voor het feit dat de negen lidstaten met maar één zetel genoeg hadden moeten nemen (dit duo kon daarmee tevens de tweeledige verdeling van het initiatief- en beslissingsrecht in de EG tussen de Europese Commissie en de Europese Ministerraad weerspiegelen). Daarbij ging het co-voorzitterschap van de financiële commissie naar de per half jaar wisselende voorzitter van Ministerraad (tijdens Nederlands toerbeurt in de tweede helft van 1976 werd het vervuld door zijn ‘grootste onderhandelaar’ en oud-PV bij de EG en de NAVO, de BuZa-diplomaat, D.P.Spienburg, aldus Brouwer 2008, p. 119 en 127). En het co-voorzitterschap van de ontwikkelingscom-

- Overigens hoefden deelnemerlanden die niet in bepaalde commissies vertegenwoordigd waren zich niet buitengesloten te voelen: zij kregen het recht er een waarnemer heen te sturen, zij het zonder spreekrecht. Wel spreekrecht (maar geen stemrecht) kregen daarentegen de waarnemers van diverse, wat men noemde: ‘functionele intergouvernementele organisaties’ (zoals de Wereldbank, het IMF, het IEA en de OPEC, de GATT en Unctad, en de OESO en de VN); die werden namelijk geacht een nuttige inbreng te hebben in de hen regarderende commissies (Wellenstein 1977b, p. 584).

Dit leek, op papier althans, een uitstekende opzet voor het op gang brengen van een dialoog over een reeks van samenhangende vraagstukken. Duidelijk was echter dat die alleen zou slaan als de deelnemende landen de in deze opzet weerspiegelde geest van dit overleg ook in houding en gedrag tot uitdrukking zouden brengen. Alvorens na te gaan of en hoe dit ging wil ik, bij wijze van intermezzo, echter eerst even stilstaan bij een nu al enige keren uitgesteld onderwerp: de door diverse omstandigheden onvermijdelijke eenheid van optreden die de negen lidstaten van de EG zichzelf in dit overleg hadden laten opdringen; en ik hang dit op aan de vraag in hoeverre dit voor Pronk, die als OS-minister geen toegang had tot de CIES (omdat Van der Stoep de Europese Zaken aan staatssecretaris Brinkhorst had gedelegeerd) nog mogelijkheden openliet voor het inbrengen van het ontwikkelingsperspectief.

De EG en Pronk

Deze vereiste EG-eendracht was door de voorstanders van verdergaande Europese integratie met open armen ontvangen – misschien een te passieve formulering, gegeven de bijna dodelijke frustratie van het Europese ideaal tijdens de oliecrisis! Mondialist en eurocriticus van vóór zijn ministerschap, Pronk, zal daar echter anders tegenaan hebben gekeken en zich, ten minste, twee dingen hebben afgevraagd:

1. Hoe ver de lidstaten in beleidsinhoudelijk opzicht zouden willen gaan om de CIES-besprekingen tot voor de diverse groepen van ontwikkelingslanden betekenisvolle uitkomsten te brengen? En
2. hoeveel EG-eensgezindheid er nodig zou zijn om ook de andere ontwikkelde en ontwikkelingslanden in de CIES zover te krijgen?

De gang van zaken tijdens de 7e SAV-VN had Pronk wellicht wat optimistischer gemaakt over de mogelijk positieve rol van gemeenschappelijk optredende EG-landen – in zijn reeds aangehaalde brief aan Den Uyl beschreef hij althans opvallend enthousiast hoe, na de aanvankelijke spanning tussen Nederlandse en West-Duitse posities, de problemen konden worden opgelost. Mede dankzij de vastgehouden ‘goede sfeer’ in het interne beraad was de Gemeenschap tot het innemen van vooruitgeschoven posities bereid geweest – ‘om de Amerikanen voor te blijven’, staat erbij; een opmerkenswaardig motief. Daardoor had de EG ‘in het laatste stadium ongetwijfeld de VS en Japan tot aanpassing van standpunten kunnen bewegen.’⁹²

missie werd daarentegen continue bekleed door de Commissievertegenwoordiger, de schrijver van dit artikel: drs. E.P. Wellenstein, die in januari 1976 terugtrad als directeur-generaal van de buitenlandse betrekkingen van de EG en in de rest van CIES-periode in dienst van de Europese Commissie bleef voor deze functie (volgens de persoonlijk door hem verstrekte informatie in correspondenties en telefoonsprekken tussen september 2006 en januari 2007; ik dank hem ook voor zijn commentaren op mijn conceptteksten over dit onderwerp).

⁹²⁾ Dierikx et al., red., 2005b, p. 474. Pronk noemde daar ook de aanwezigheid van elkaar kennende beleidsmensen als factor. Daarbij viel ook de naam van de Nederlandse vertegenwoordiger van de Europese Commissie, Th.C. Hijzen (later de opvolger van Wellenstein als directeur-generaal). Deze voerde in de slotfase van de 7e SAV ‘in feite’ zelfs ‘de (informele) onderhandelingen voor de negen lidstaten’, zo kunnen we lezen in Wel-

In de 7e SAV ging het echter nog helemaal niet om definitieve afspraken, en toch, zoals we al hebben opgemerkt, zag Pronk zich in zijn NAR-inleiding, na ook daar het optreden van de EG geprezen te hebben, wederom genoodzaakt negatievere signalen af te geven: veel lidstaten leken weer terug te willen keren naar posities van vóór september 1975. Het was dan ook wel vreemd om hem vervolgens tòch een verandering in zijn eerdere opvattingen over de EG te zien verkondigen. Na eerst een deel van zijn vroegere kritiek daarop te hebben herhaald – inclusief zijn mening dat harmonisatie en coördinatie van nationaal ontwikkelingsbeleid tot een gemeenschappelijk EG-beleid nog ‘niet wenselijk’ was –, stelde Pronk in de NAR ineens en nogal verrassend: ‘Ik denk daar thans enigszins anders over’!

Wel maakte hij een uitzondering voor het hulpbeleid: ‘voorlopig’, zo zei hij te ‘geloven’, viel daarvan niet veel te coördineren met lidstaten die op dat terrein te weinig presteren. Maar ten aanzien van, kennelijk, alle niet-hulp-onderdelen van de NIEO verklaarde hij nu heel categorisch, dat ‘de mogelijkheden voor Nederland *uitsluitend* binnen het blok van de EEG liggen’ (NAR 1975c, p.11; cursivering toegevoegd).

Moest dat letterlijk worden genomen? Dan was zijn meningswijziging wel wat radicaler dan ‘enigszins’. Kennelijk werd dat echter niet bedoeld – en al evenmin in praktijk gebracht, zoals nog zal blijken. Pronk creëerde met deze opmerkelijke uitspraak, die hij elders in vele varianten herhaalde, echter wel een onduidelijkheid die veel misverstand opriep over wat hij met deze mededeling nu echt had beoogd. Vooral het woord ‘uitsluitend’ was misplaatst, want tal van niet-hulp-maatregelen van een op vestiging van een NIEO gericht beleid *kunnen* heel goed op Nederlands niveau worden genomen – verderop in dit hoofdstuk zullen we daarvan nog diverse voorbeelden uit Pronks beleid zien. Dit betreft voorbeelden van maatregelen die in principe zinvol zijn, en waarmee *daarom*, als het pro-ontwikkeling-model de norm is, zelfs al-vast zoveel als praktisch mogelijk is op Nederlands niveau een begin *moet* worden gemaakt – zo lang althans niet *alle* (voor die beleidsonderdelen waarvoor een gemeenschappelijke ge-dragslijn verdragsrechtelijk is voorgeschreven) of een *voldoende* aantal lidstaten bereid is het-zelfde te doen. Uitzondering zijn alleen die maatregelen die per se de medewerking van andere landen vereisen omdat zij, toegepast door één land, niet zinvol en/of praktisch onuitvoerbaar zijn.

Maar ook voor die laatste zijn lang niet altijd medeleden van de EG nodig, en slechts zelden alléén maar, laat staan alle, lidstaten.⁹³

lensteins tweede CIES-nabeschouwing (1977b, p. 583). En Pronk kwam er nog eens op terug in zijn inleiding voor de NAR toen hij, kennelijk verheugd, stelde dat ‘de Europese Commissie voor het eerst sinds jaren haar werkelijke taak “politiek leidinggeven” weer eens vervulde’; dat maakte het volgens hem mogelijk ‘dat de EG zich kon verwijderen van haar oorspronkelijke mandaat en echt kon onderhandelen’, dat is: ‘kon gaan geven om soms ook wat te nemen’ (NAR 1975c, p. 8).

⁹³) Van de voorbeelden die Pronk in zijn NAR-inleiding noemde was alleen de medewerking van (alle) lidstaten nodig in die gevallen waarvoor reeds een gemeenschappelijk EG-beleid bestond (wel de landbouwpolitiek dus, maar niet *alle* onderdelen van het handelsbeleid). Maar dat het, zoals hij zei, ‘niet interessant’ was wat Nederland in zijn eentje ‘doet op het gebied van de internationale monetaire politiek’ is nonsens – alsof een goed gebruik van het Nederlandse stemrecht in diverse IMF-gremia geen betekenis zou hebben! En beweren dat Nederlandse maatregelen van ‘investeringspolitiek’ en ‘multinationale ondernemingen’ geen zin hadden, of zelfs onuitvoerbaar waren, zoals Pronk hier leek te doen, was in zijn algemeenheid evenzeer dubieus. Bepaalde elementen van zulke maatregelen zijn weliswaar beter uit te voeren en voor ontwikkelingslanden meer effectief te maken als zij op bovennationaal niveau (binnen en/of buiten de EG) worden genomen – maar als datgene waartoe de gezamenlijke EG-landen bereid zijn niet adequaat is, dan is het EG-niveau niet altijd het betere alternatief voor een in eerste aanleg puur Nederlandse aanpak.

In het algemeen is hierover echter, zoals ook over de twee vragen waarmee Pronk zich geconfronteerd zag – of die hij zichzelf in elk geval had *moeten* stellen – in abstracto niet veel te zeggen: betekenisvolle inhoud en het minimaal benodigde aantal landen zijn sterk met elkaar samenhangende aspecten van politieke beoordeling van kosten en baten, en inschatting van tactische en strategische mogelijkheden in concrete situaties. Alleen daar kunnen de noodzakelijke keuzes gedaan worden. Wat Pronk dus in deze NAR-rede in feite

Eén van de twee redenen die Pronk in de NAR gaf voor zijn nieuwe opvatting (ongetwijfeld naast de bestaande verdragsverplichtingen, die hij niet eens noemde) was, dat ‘ontwikkelingslanden niet geïnteresseerd zijn in Nederland sec’ – dat was dan weliswaar afgezien van ‘de hulpinspanningen en de ontwikkelingspolitieke voorstellen van Nederland.’ Waar ontwikkelingslanden volgens Pronk wél, of voornamelijk), naar keken was ‘wat de grootmachten, wat de VS, de EEG en Japan te bieden hebben’ (idem).

Los van de vraag of de meningen van ontwikkelingslanden op dit punt wel altijd doorslaggevend behoren te zijn,⁹⁴ deze laatste constatering was op zichzelf natuurlijk niet onjuist. Maar het was wél onterecht om net te doen alsof het hier om een òf-òf-tegenstelling ging. Uiteraard kijken ontwikkelingslanden in de eerste plaats en vooral naar de grootmachten. Maar denken dat die grootmachten alleen uit eigen impulsen handelen, en niet vanbuiten of van binnen uit beïnvloedbaar zijn, is een misvatting. Zeker bij een grootmacht als de EG, samengesteld uit grotere en kleinere lidstaten, is in structurele zaken de Nederlandse opstelling, alléén of samen met andere lidstaten, voor ontwikkelingslanden allesbehalve onbelangrijk.

De foute vergelijking die Pronk hier maakte was, dat hij tegenover elkaar zette wat Nederland *in zijn eentje* kan doen, en wat de EG *kan* of *zou moeten* doen. Maar dat is een valse tegenstelling. Het exclusief Nederlandse alternatief is alleen dan interessant als het iets oplevert dat zinvol is, èn als het in theorie betere bovenationale alternatief (met of zonder de EG) vooralsnog niet bestaat. En soms is het EG-alternatief het enige, hoe bescheiden het ook uitvalt, indien het niet doorgaan daarvan betekent dat er helemaal niets gebeurt (zoals in het geval van de associatie-onderhandelingen).

De echte opgave, waaraan Pronk bij deze gelegenheid voorbijging, was, in die gevallen dat gemeenschappelijk EG-beleid potentieel betekenisvol en/of door verdragen en omstandigheden (zoals bij de CIES) onvermijdelijk is: wat Nederland (zo mogelijk samen met andere lidstaten) kan *bewerkstelligen* in de grootmacht EG. En dat was voor ontwikkelingslanden nog steeds zowel tactisch als strategisch van groot belang – daar waren zij na de oliecrisis echt niet anders over gaan denken.⁹⁵ Zouden zij Pronk, bijvoorbeeld (hoewel aan diens voorzitterschap in de 7e SAV-VN niet te veel invloed moet worden toegedicht), ook hebben voorgedragen voor die functie als hij van een niet-EG-land minister was geweest?

deed was in zeer algemene termen een politiek-strategische koerswending aankondigen die toch wel vragen oproep – zeker ook omdat het een koersverlegging was die eerder van een (misschien net bekeerde) aanhanger van onvoorwaardelijk Europese eenheidspolitik was te verwachten, dan van iemand die het pro-ontwikkeling-model als leidraad nam. Ook Pronks aanleiding was overigens nogal onduidelijk, althans de argumenten die hij ervoor leverde rammelden nogal, zoals we nog zullen zien.

⁹⁴) Het betreft hier een spagaat tussen, op de keper beschouwd, onverenigbare opvattingen (verwant aan de verwarring tussen *intermenselijke* en *interstatelijke* relaties, zoals onder andere gesignaleerd door VerLoren van Themaat – genoemd in voetnoot 15 hierboven). Sommige mondiaal denkende pro-ontwikkeling-aanhangers bleven worstelen met die twee soorten relaties: sympathiseren met het belang van ontwikkelingslanden en dan denken dat de (al of niet collectieve) meningen van de regeringen van die landen daarvoor maatgevend zijn. Pronk had daar geen last van in het bilaterale ontwikkelingsbeleid, maar bij (het deelnemen aan) internationale onderhandelingen ondermijnde een kritische houding tegenover regeringen van ontwikkelingslanden wel eens de argumentatie tegenover het beleid van ontwikkelde landen. Dan is het dus zaak de juiste prioriteiten te kiezen – tenminste, als daarin te kiezen is.

⁹⁵) Pronk leek als tweede reden voor zijn koerswijziging te poneren dat er na de oliecrisis andere overwegingen geboden waren of mogelijkheden waren ontstaan (dat leek hij te zeggen in een nogal vreemde, enigszins tautologische zin over het gebruik willen maken van zich wijzigende internationale machtsverhoudingen – ‘in welke richting dan ook’). Die redenering was echter zo onduidelijk dat ik haar hier verder laat rusten (NAR 1975c, p. 11; om een drukfout ging het hier niet, want een bijna identieke zin kwam ook voor in Pronks veel latere brief aan de Tweede Kamer, d.d. 2 maart 1976, over de beleidsmatige consequenties van de 7e SAV-VN – IS 1976, p. 96). Er waren na de oliecrisis wél redenen om het Nederlandse en Europese energiebelang anders te wegen dan voorheen, maar in het pro-ontwikkeling-model zou aan het tweede niet vanzelfsprekend voorrang mogen worden gegeven.

Ik vermoed dat Pronks motieven om te doen alsof hij over de EG intussen enigszins anders was gaan denken voornamelijk van politieke aard waren – pogingen om in Europese kring wat *salonfähiger* te worden – een tekortkoming die zijn effectiviteit in Brussel wel deerde. Het baatte hem echter niet: Van der Stoel verklaarde ook na de kabinetsperiode nog dat het ‘grootste probleem’ tussen hem en Pronk ‘de houding in de EEG’ was. Hij stelde het voor als ‘een verschil in tactische benadering’ (Traa 1978, p. 90), maar ik geloof dat hij Pronks houding ernstig mistekende – en waarschijnlijk ook niet begreep, als je ziet waar hij deze ‘soms’ van beticht-te. Zie bij voorbeeld:

‘Als het niet lukte had Pronk de neiging te zeggen: dan maar niet. Hij stelde vaak een zodanige lijn voor dat je zeker wist dat het “dan maar niet” zou worden. Voor de ontwikkelingslanden vond ik het veel interessanter je partners twintig à dertig procent mee te krijgen dan met een honderd procentopstelling alleen te blijven staan. Dat was Pronk, geloof ik, theoretisch wel met me eens, maar in de praktijk leidde zijn opstelling soms onvermijdelijk tot een Nederlands isolement. Er waren binnen de EEG ook sterke weerstanden tegen de persoon van Pronk, die ik dan probeerde weg te poetsen’ (Van Traa 1978, p. 90).

Die weerstanden zouden wel ontstaan kunnen zijn, en dat ‘soms onvermijdelijke’ Nederlandse isolement eveneens. Maar wat Van der Stoel niet zag, of niet wenste te zien, is dat die ook het gevolg kunnen zijn geweest van iets anders dan een domme, en nogal kortzichtige ‘dan maar niet’-benadering. Die laatste betekent immers maar al te vaak dat er dan weinig of niets gedaan kan worden, en dat is bij structurele ontwikkelingssamenwerking zelden verkieslijker dan de twintig à dertig procent waarover Van der Stoel het had – wat overigens ook Pronks eigen, vele malen herhaalde, woorden waren na de lancering van zijn nieuwe boodschap in de NAR.

Er was, en is, echter wel wat voor nodig om het genoemde minder dan ideale percentage ook te realiseren – onder andere: zeggen dat je mikt op méér, en desnoods bereid bent isolement te riskeren (tijdelijk, uiteraard, om niet alles te verspelen). Pronk was een horzel in de pels van de EG. En natuurlijk werd dit niet gewaardeerd door landen die de EG ten allen tijde centraal wilden stellen (met name als zij daarin zelf aan de touwtjes trokken).⁹⁶ Pronks opposenten gebruikten overigens ook graag het verwijt aan Nederland dat het niet altijd even consequent was, pro-ontwikkeling of pro-Europa. Wat het laatste betreft: Van der Stoel was wel de laatste om Pronk na deze regeringsperiode de ‘Europese les’ te lezen. Hij was het immers die na de oliecrisis, weliswaar namens het kabinet, maar toch wel ongeveer als enige, een Europese aanpak dwarsboomde omdat die de Atlantische betrekkingen dreigde te schaden; en dat was net zo obstructief als de Nederlandse houding kort na de olieboycot was toen het er naar uitzag dat we onze riantie olie- en gasvoorziening met andere landen moesten delen. In vergelijking daarmee was het dwarsliggen dat Pronk voorstond, nooit alleen uit voorkeur voor een Nederlandse aanpak, maar primair om een *betere* Europese benadering te bevorderen, toch wezenlijk iets anders.

Echter, zoals gezegd, Pronk probeerde zichzelf met deze NAR-rede waarschijnlijk alleen maar een wat minder anti-Europees imago te bezorgen, terwijl zijn opstelling in de praktijk – voor zover ik heb kunnen vaststellen – niet veel anders werd dan voorheen. Zijn behoefte aan imagoverbetering op dat punt kan overigens niet zijn voortgekomen uit de gedachte dat hij zijn in de 7e SAV versterkte pro-ontwikkeling-reputatie persoonlijk zou hebben kunnen aanwenden

⁹⁶) Misschien was het ook daarna nog wel wat ongebruikelijk dat Pronk (volgens de samenvatting van de ING-redacteuren) op 13 oktober 1975 de vergadering van de EG-ministers voor ontwikkelingssamenwerking ‘voorhield’ dat de EG bij de 7e SAV ‘kennelijk schijnheilig was opgetreden’ – nadat in de loop van die vergadering in Brussel was gebleken, dat het maken van concrete afspraken om het “commitment to commit” waar te maken niet mogelijk was (Dierikx et al., red., 2005b, p. 475, n. 7).

voor eenzelfde rol in de CIES. Die weg was voor hem al vóór dat moment afgesneden omdat het energie- en CIES-overleg van meet af aan werden gecoördineerd door en via de BuZa-minister(s).⁹⁷ Dat en de reeds in het begin van dit hoofdstuk genoemde regeling van Van der Stoel voor het staatssecretariaat voor Europese Zaken maakten dat, toen de EG maar met één zetel aan de CIES mocht meedoen, de voorbereiding van en deelname aan die onderhandelingen onder Brinkhorst ressorteerden, terwijl Van der Stoel zelf eindverantwoordelijk bleef.⁹⁸ In Brussel kon Pronk er alleen over meepraten in de periodieke (Europese) ministerraad van de ministers voor ontwikkelingssamenwerking, maar die had weinig invloed op de mandaatsbepaling voor de CIES. Voor zijn CIES-inbreng kon Pronk alleen in de Nederlandse ministerraad (met name in de REZ) terecht.

Ik sluit dit intermezzo af met een verwijzing naar enige in verschillende richtingen wijzende gebeurtenissen: enerzijds, het besluit (in september 1976) om in 1978 te beginnen met rechtstreekse verkiezing van het Europese Parlement, en de steeds intensiever wordende discussie over de vorming van een *Europese Unie* (met een vooralsnog onduidelijk inhoud, maar wel met een steeds vaker genoemd ‘1980’ als het streefjaar voor besluiten ter invoering daarvan). En anderzijds, de eerste bijeenkomst van de staats- en regeringshoofden van de zes politiek-economisch belangrijkste landen: de VS, Japan, het VK, West-Duistland, Frankrijk en Italië, in november 1975 in het Franse *Rambouillet* – een volstrekt informele bijeenkomst (die de annalen inging onder de naam van haar plaats van samenkomst), vooral bedoeld om enkele urgente knopen in het bredere internationale overleg door te hakken. Gezien dit laatste werden dit beslissende voorbesluiten door een beperkt aantal landen, zoals ook voorzien was voor de CIES, maar anders dan deze laatste: zonder directe of gemandateerde gemeenschapsvertegenwoordiging van de in Ram-bouillet aanwezige EG-landen.⁹⁹

⁹⁷) Zelfs EZ-minister Lubbers zou aanvankelijk niet naar de energieconferentie in Washington (februari 1974) zijn gegaan, ware het niet dat een door hem, in niet geheel heldere staat, omver gereden verkeerspaaltje zijn aanwezigheid in Den Haag gedurende die dagen even minder gewenst maakte (Jong et al. 2005, p. 245; ook Hellema et al. 1998, p. 221).

⁹⁸) Toch schijnt er wel intern gediscussieerd te zijn over de vraag welke minister eerste verantwoordelijkheid zou dragen voor de CIES. Toenmalig DGIS, Van Gorkom, vermeldt althans in een later interview – na verwijzing naar zijn eigen mening van destijds, dat de CIES ‘natuurlijk tot de bevoegdheden van Pronk had moeten behoren’ –, dat dit ‘niet doorging’ omdat ‘Economische Zaken, Financiën en Van der Stoel weigerden die zaak bij Pronk onder te brengen en Brinkhorst als hoofdgedelegeerde benoemden’ (Damme & Smits, red. 2009, p. 157). Pronk zelf bevestigde dit, desgevraagd, echter niet. In zijn reactie stelde hij alleen dat Van der Stoel en hij ‘over de CIES een inhoudelijk meningsverschil hadden’ over de mate van begrip voor de positie van de ontwikkelingslanden na de oliecrisis (in een e-mail aan mij van 22 oktober 2006). Een zin verderop vervolgde hij met: ‘Dat ik de onderhandelingen leidde tijdens de Zevende Speciale Zitting legde bij hem [Van der Stoel] geen gewicht in de schaal. Hij wilde de CIES zelf doen en dat betekende dat de ambtelijke voorbereiding niet bij DGIS werd gelegd. Dat maakte automatisch de weg vrij voor Brinkhorst.’

De onthulling die Van Traa als auteur van het reeds aangehaalde interview met Van der Stoel voor eigen rekening in zijn tekst opnam, namelijk dat ‘de verschillen van inzicht’ tussen de laatste en Pronk ‘er zelfs toe hebben geleid dat Pronk op de Noord-Zuidconferentie op een bepaald moment als direct verantwoordelijke man vervangen is door D’66-staatssecretaris Brinkhorst’ (Traa 1978, p.90), was dus een halve *canard*. Die verantwoordelijkheid heeft Pronk misschien wel voor zichzelf bepleit (dat is althans wat Van Gorkom antwoordde op mijn vraag naar aanleiding van zijn mededeling in het bovenvermelde interview), maar hij heeft haar nooit gehad. Misschien verwarde de toen nog als journalist werkzame Van Traa (die pas in 1984 lid werd van de Tweede Kamer) de door Van Gorkom genoemde discussie met het incident dat zich wel *tijdens* de CIES voordeed waarover in De Jong et al. wordt gerept: omdat de beperkte vergaderruimte in Parijs maar drie vertegenwoordigers per lidstaat toeliet, werd de OS-man van BuZa (een ‘echte Pronkiaan’ volgens deze vooral op EZ-bronnen gebaseerde lezing van het gebeurde) ‘tot zijn wanhoop en woede verbannen tot de wandelingen’, zodat hij daar ‘vooral afhankelijk’ werd van ‘informatie uit de derde hand’ (Jong et al. 2005, p. 248). Van Traa’s vergissing werd overigens door scriptieschrijver Melkert zodanig ongelukkig geparafraseerd, dat het leek alsof het wel Van der Stoels woorden waren (Melkert 1981, p. 93).

⁹⁹) De voorzitter van de Europese Commissie, Roy Jenkins, schijnt wel informeel te hebben deelgenomen aan

De eerste ronde binnen en buiten de CIES

Na de plechtige openingszitting van de CIES in december 1975, en nog vóór het begin van het commissiewerk van haar 'analytische fase' in februari 1976, vonden er echter twee gebeurtenissen plaats die van grote invloed zouden zijn op het onderhandelingsproces.

De eerste betreft het reeds in Rambouillet voorbereide Amerikaans-Franse compromis over de wijze waarop de hervormingsbesprekingen van het internationale geldstelsel voorlopig zouden worden afgerond. Dat gebeurde begin januari 1976 in Jamaica waar de sinds 1974 fungerende Interimcommissie¹⁰⁰ besloot om op basis van dit akkoord enkele wijzigingen aan te brengen in de IMF-statuten. Wat de wisselkoersen betreft kwamen die erop neer dat de na de 1971-crisis ontstane verscheidenheid aan valutaverhoudingen en opvattingen omtrent de veranderbaarheid van deze koersen min of meer officieel werd gesanctioneerd: vrijheid, blijheid, met een minimum aan internationaal toezicht – een echt 'succes voor Verenigde Staten' (Jager & Lanjouw 1976, p. 673). Ook ten aanzien van de andere, eerder wenselijk geachte, veranderingen concludeerden deze auteurs, dat de SDR's vooralsnog niet de status van 'belangrijkste reservemiddel' leken te zullen krijgen, zoals ook 'de rol van het goud en de reservevaluta's' (bijvoorbeeld die van de VS-dollar) niet leek te zullen verminderen. Jager & Lanjouw verwachtten daardoor dat er 'waarschijnlijk in de toekomst' evenmin 'sprake zal zijn van een betere beheersing van de wereldliquiditeit' (idem p. 676).¹⁰¹ Vooral door deze manco's leek de 'link'-idee (SDR-verdeling in overeenstemming met ontwikkelingsbehoeften) hierna theoretischer dan ooit – nota bene, nu er eindelijk een Nederlands kabinet was dat dit uitgangspunt wél had aan-

het beraad (Melkert 1981, p. 69). Van der Stoel maakte dan ook bezwaar dat de wél aanwezige vier lidstaten zich hiermee in een overleg begaven dat voor een deel tot de Gemeenschapscompetentie behoorde, al was hij met de uitkomsten van Rambouillet wel blij (Stoel 1976, p. 43, een eveneens in november 1975 gehouden redevoering waarin hij de 'Nederlandse waardering van idealen en werkelijkheden' in de Europese eenwording besprak). De doorgaans meer Europees georiënteerde hoofdredacteur van het *Financieele Dagblad*, Metzemaekers, was vooral positief over Rambouillet omdat dit eveneens door de Franse president Giscard d'Estaing geïnitieerde topperleg een Frans-Amerikaans compromis opleverde dat voor een doorbraak kon zorgen in de vastzittende internationale monetaire hervormingsbesprekingen – wat inderdaad gebeurde in januari daaropvolgend. Er werd ook gesproken over andere ontwerpen die in de CIES aan de orde zouden komen, maar daar kwam weinig of niets van naar buiten (Metzemaekers 1975, respectievelijk p. 748-749 en 750).

Ondanks herhaalde bezwaren van de kleinere EG-landen zou Rambouillet in 1976 worden vervolgd met een (met Canada uitgebreide) top in Puerto Rico, en in 1977 met een in Londen (vanaf toen werd de Europese Commissie ook officieel deelneemster). Deze jaarlijkse ontmoetingen van wat daarna werd aangeduid als het G7-overleg, werden de voorloper van de G8 en nog grotere gezelschappen die we later zouden zien (na de officiële toetreding van Rusland in 1998, werd dit overleg af en toe ad hoc verder uitgebreid met andere politiek-economisch gewichtige landen).

¹⁰⁰⁾ Deze Commissie was ontstaan nadat de in het vorige hoofdstuk genoemde Commissie van Twintig (C20) in juni 1974 met haar *'Outline of the Reform'* was gekomen – waarna deze Commissie werd opgeheven en opgevolgd door twee nieuwe Commissies, met min of meer gescheiden taken (een geslaagde poging om de G77 in een afzonderlijke kanaal te manoeuvreren):

- een *'Interim Committee'*, die zich op de hervormingen zelf concentreerde, en
- een *'Development Committee'*, waarin het IMF en de Wereldbank samenwerkten, die zich verder bezighield met alles wat voor ontwikkelingslanden en de bijstand daaraan van belang is.

De 'link'-idee werd echter, inconsequent, voorbehouden aan de Interimcommissie -- uiteraard om andere dan monetaire overwegingen bij de creatie van SDR's te voorkomen, en zònder iets te willen doen tegen de doorgaans zwaarwegende (niet-monetaire) eigenbelangimpulsen van de landen met de grote stemaandelen.

¹⁰¹⁾ Jager en Lanjouw beredeneerden op de eerder genoemde pagina ook theoretisch waarom in grote, gesloten economieën, zoals die van de VS, de voorkeur wordt gegeven aan wisselkoersmanipulatie boven fundamentele aanpassingen. De Vries, een van de Nederlandse vertegenwoordigers in het IMF, schreef dan ook dat na dit 'falen van de monetaire hervorming' in Jamaica niet meer van een internationaal monetair 'stelsel' kon worden gesproken (Vries 1976, p. 437) – een misschien wel wat prematuur pessimisme...?

vaard.¹⁰²

Misschien nog ingrijpender voor de aard van de CIES-besprekingen was echter de ministersbijeenkomst van de G77 in januari-februari 1976 in Manilla. Waarom moest de G77 zich nog eens inhoudelijk prepareren op de CIES-besprekingen, na die bij meerderheid van stemmen opgedrongen VN-resoluties over de NIEO in 1974, en vooral na het compromisakkoord van de 7e SAV in 1975? Het formele antwoord is: deze nieuwe bijeenkomst was niet voor de CIES bestemd, maar voor de in mei 1976 voorziene vierde conferentie van de Unctad in Nairobi, Kenia (waarover zo meteen meer). Letterlijk stond dit laatste ook zo vermeld in de aldaar opgestelde Manilla-Declaratie van de G77, en ook het daaraan gehechte Actieprogramma's zei nergens iets over de CIES! Alleen zat bij de in Manilla aangenomen overige resoluties ook nog een 'besluit' dat stelde dat er arrangementen moesten worden getroffen voor een voortdurende uitwisseling van informatie tussen de Negentien ontwikkelingslanden in de CIES en de twee overleggroepen van de G77 in Genève en New York.¹⁰³

Dat klonk niet zo strikt als Wellenstein het stelde naar aanleiding van deze conferentie, namelijk: dat de in Manilla genomen besluiten 'als richtlijn zouden dienen voor alle leden' van de G77 'in alle fora, binnen en buiten de VN', en derhalve: dat de Negentien 'in de Parijse dialoog een soort van bindend mandaat' hadden gekregen van de G77. Woorden of zinnen met een dergelijke strekking zijn echter in geen van de genoemde Manilla-teksten te vinden.

Ook een andere nabeschouwer van de CIES, de Iraniër Jahangir Amuzegar, sprak niet van een streng mandaat.¹⁰⁴ Op de enige plaats waar deze in zijn uitgebreide analyse van het verloop en de uitkomsten van de CIES de Manilla-bijeenkomst van de G77 noemde, verwees hij alleen naar enkele 'suggesties' voor 'gesprekspunten' die de Negentien ter tafel brachten voor de eerste fase van de CIES (Amuzegar 1977, p. 422). Over de inhoud van deze suggesties zei hij echter niets, en ook hun status bleef onduidelijk, net als de datum.¹⁰⁵

Van belang is dit overigens nauwelijks. Want ook als Wellenstein die mandaatskwestie wellicht wat overdreef,¹⁰⁶ het was zo goed als ondenkbaar dat de Negentien in de eerste fase van de CIES over *minder*, of heel *andere*, onderwerpen de standpunten van de Acht zouden

¹⁰²) Martijn voorzag dit lot van de 'link'-idee al kort na Rambouillet (1975, p. 726). Duisenberg had het in zijn MvT voor 1976 zelfs nog betreurd dat het Interimcomité in zijn eerdere zittingen van 1975 geen overeenstemming had weten te bereiken over een 'inhoudelijke en statutaire regeling van de "link"' (aldus weergegeven in IS 1975, p. 383).

¹⁰³) Met een tweede alinea die onderstreepte dat alles wat die twee groepen nuttig vonden voor een meer effectieve participatie van de Negentien in de CIES aan hen moest worden doorgegeven; en een derde alinea die eraan herinnerde dat leden van de G77, 'wherever they may be meeting, should keep each other informed on all matters of common interest' (Manilla-document 1976, p. 70-71 – onder deze aanduiding verwijs ik naar het door de Filipijnse regering uitgegeven rapport van de conferentie waarin naast de 'Manila Declaration and Programme of Action' ook de overige resoluties en besluiten zijn opgenomen, alsmede de openings- en slottoespraken van president Marcos en de boodschap van de Algerijnse president en toenmalig hoofd van de BNGL, Boumédiène. Alleen de laatste plaatste een korte verwijzing naar de vooruitzichten van de CIES (Algerije was daarin als OPEC-lid zelf vertegenwoordigd), waaraan hij toevoegde dat de Negentien 'guidance, instructions and support' moesten krijgen van de G77 om in staat te zijn de gemeenschappelijke missie met succes te bekronen – idem p. 87).

¹⁰⁴) Amuzegars artikel verscheen in *Foreign Affairs* (van oktober 1977) en (vertaald in het Nederlands) in het BuZa-maandblad *Internationale Samenwerking* (dat in november daarna verscheen), waaruit ik in het navolgende citeer (er is bij de vertaling echter wat gerommeld met de voetnoten, zodat ik af en toe de Engelse tekst zal gebruiken voor aanvullingen of correcties). Van Amuzegars antecedenten werd onder andere vermeld dat hij 'Executive Director' (bewindvoerder) van het IMF was.

¹⁰⁵) De onduidelijkheid van de datum wordt wellicht veroorzaakt door het in de vorige voetnoot genoemde voetnotenprobleem. Ook in het Manilla-document zelf werden overigens tegenstrijdige data vermeld van de conferentie (op de omslag en binnenin). Uitgaande van de ruimste interpretatie vond deze conferentie plaats tussen 26 januari en 7 februari 1976, maar het ministeriële gedeelte alleen duurde misschien korter (Manilla-document 1976, onder andere p. 1 en 93).

¹⁰⁶) Bijvoorbeeld zijn opmerking dat de Negentien 'voor ieder onderwerp (...) één woordvoerder hadden aange-

hebben willen onderzoeken dan de G77 intussen in Manilla had voorbereid voor Unctad-4.¹⁰⁷

Vraagtekens worden dan ook niet zozeer opgeroepen door het zo goed als ontbreken van referenties aan de CIES in de stukken van Manilla, als wel door het feit dat Unctad-4 überhaupt werd gehouden ten tijde van de CIES: betekende dit niet dat de nog in de verkennende fase verkerende CIES meteen al minder centraal kwam te staan, wellicht zelfs dat de kans op succes van haar experimentele vorm daardoor werd aangetast? Waarom stuurde de G77 eigenlijk negentien van haar meest invloedrijke leden het CIES-veld in om te proberen daar iets voor het geheel van de Derde Wereld uit het vuur te slepen, als zij tegelijkertijd van plan was, in Unctad-4, ook als collectief ten strijde te trekken voor hetzelfde? Verried dat laatste dat de G77 de CIES niet hele-maal vertrouwde, of er zó weinig van verwachtte dat zij er Unctad-4 niet zo maar voor liet afgelasten of opschorten?

Het is de vraag of dit soort overwegingen ergens op hoog strategisch niveau in de G77 is besproken – zo'n strategisch centrum hadden de ontwikkelingslanden niet eens; dat was altijd al het probleem van de groep! Waarschijnlijk stonden de data van Unctad-4 gewoon zoveel eerder vast dan die van de CIES, dat niemand het nog in zijn hoofd haalde daaraan te tornen. En zeker zou niemand van de Negentien het hebben gewaagd iets dergelijks voor te stellen aan de overige leden van de G77¹⁰⁸ – het onderlinge wantrouwen tussen de meeste van deze landen was daar-voor eenvoudig te groot; de in Manilla verwoorde wens van de G77 om in detail op de hoogte te blijven van het doen en laten van de Negentien bevestigde dit slechts.

Ik ben het echter wel met Rothstein (1977, p. 366-367) eens, dat het laten doorgaan van Unctad-4 niet per se betekende dat de G77, of de meerderheid van haar leden, de CIES niet vertrouwde of er weinig van verwachtte – wèl dat zij de CIES *tijdelijk* minder belangrijk vond dan de Unctad, eenvoudig omdat zij niet meteen bereid was al haar kaarten op de Negentien te zetten. En de reden daarvoor was even simpel: er was in de eerste maanden van 1976 gewoon nog te weinig duidelijkheid over de uiteindelijke concessiebereidheid van de Acht in de CIES. Niet al-leen had er na de 7e SAV al te veel ontbroken aan wat Pronk het waarmaken van het 'commitment to commit' had genoemd, ook het mandaat van de met één zetel vertegenwoordigde EG-

wezen, die het standpunt van de gehele groep uiteenzette' (Wellenstein 1977b, p. 585). Hij contrasteert dit met het gedrag van de Acht (ontwikkelde landen) die 'niet beoogden van de aanvang af één gemeenschappelijk standpunt naar voren te brengen; tot en met de voorlaatste fase van de conferentie kwamen zij met individuele standpunten en voorstellen, die soms nogal sterk uiteenliepen' (idem; zijn cursivering). Men zou echter kunnen twisten over de vraag welke methode meer bevorderlijk is voor een dialoog, die met name in het eerste halfjaar van cruciaal belang was. Zou de gemeenschappelijke presentatie waarmee de Negentien begonnen hebben veroorzaakt dat de andere 18 ontwikkelingslanden verder hun mond hielden?

¹⁰⁷⁾ Het lijkt dan ook plausibel dat, zoals Wellenstein een bladzijde verderop schreef, 'de commissie-agenda's voor de eerste helft van 1976 (...) nagenoeg de gehele lijst punten behelsden die in het (...) "actieprogramma van Manilla" van de "groep van 77" aan de orde waren gesteld, d.w.z. ongeveer *alle* denkbare punten van belang in de *economische* Noord-Zuid-verhoudingen' (Wellenstein 1977b, p. 586). Maar ik benadruk (en cursiveer) het woord 'economische' in deze laatste bijzin, want er zou niet gesuggereerd mogen worden dat de stukken van Manilla geen selectie inhielden uit de eerdere stellingnames van de G77. Allerlei niet-economische thema's en de meest controversiële beginselen en eisen uit de NIEO-stukken van 1974 die in het compromis van de 7e SAV-VN van 1975 waren weggelaten, werden in Manilla eveneens genegeerd, of slechts zijdelings of alleen in zeer algemene zin aangestipt. De Manilla-stukken waren dus overwegend politiek-economisch van aard, maar inderdaad: ze waren zeer uitgewerkt en gedetailleerd. Was dit echter niet veel meer een signaal naar de niet in de CIES aanwezige G77-landen dat hun belangen evengoed aandacht zouden krijgen, dan een handicap voor een vruchtbare uitwisseling van meningen, zoals Wellenstein impliceerde?

¹⁰⁸⁾ Dat waren er na afloop van de Manilla-conferentie 79 of 81 (namelijk: x minus 19, want x bleef onduidelijk omdat er in Manilla twee nieuwe leden werden toegelaten: Roemenië en Malta – beide nogal opmerkelijk, omdat het eerste land geografisch behoorde tot de D-groep (de socialistische landen), en het laatste tot de B-groep (de ontwikkelde landen), groepen die traditioneel geacht werden de tegenpartij te vormen. Het *nieuwe* G77-totaal (x) werd in het Manilla-document nergens genoemd; omdat de president van de conferentie het in zijn acceptatiespeech had over 108 lidstaten (1976, p. 90), was x na afloop misschien zelfs 110).

Negen was nog niet eens definitief vastgesteld, laat staan dat er al een poging tot consensus tussen de Acht onderling had plaatsgevonden.¹⁰⁹

Het lag dus zeer voor de hand dat de G77 eerst nog wat extra druk wilde opvoeren door in Manilla de geactualiseerde wensen nog eens opnieuw op een rijtje te zetten, en vervolgens in Unctad-4 na te gaan wat zij als collectief kon bereiken in een confrontatie met *alle* ontwikkelde landen, alvorens het stokje over te dragen aan de Negentien in Parijs. De ironie wil echter dat zij met deze strategie bij de meest weigerachtige ontwikkelde landen stellig de tegenovergestelde reactie teweegbrachten.¹¹⁰ Kortom: hoewel de eerste helft van de CIES toch al voornamelijk was bedoeld voor analyse, het zou ook vanwege Unctad-4 pas daarna serieus worden.

Voor Pronk lag de prioriteit noodgedwongen omgekeerd: hoewel hem voor beide conferenties een taak wachtte, reikte de Nederlandse (en dus zijn persoonlijke) invloed op de CIES niet verder dan maximaal 1/9 van die op Unctad.¹¹¹ Over de wenselijkheid van een eensgezind EG-optreden had Pronk zich ten aanzien van Unctad-4 op 19 februari 1976, in antwoord op Kamer-vragen, veel afhoudender getoond dan wat zijn recente pro-EG pose had kunnen doen vermoeden.¹¹² Wat de CIES betrof zou er uiteindelijk natuurlijk geen echte keuze zijn – al hoefde dat

¹⁰⁹) Wat Wellenstein leek voor te stellen (vide voetnoot 105) als een betere methode voor dialoog: individuele standpunten in plaats van collectieve, was voor het Westen dus ook een kwestie van een vooralsnog niet gebleken vermogen om tot een (voldoende constructief) gemeenschappelijk standpunt te komen.

¹¹⁰) Voor zover nog nodig werd dat effect vooral bereikt door de Verklaring die de Negentien in april 1976, na hun derde bijeenkomst met de Acht en aan de vooravond van Unctad-4, uitbrachten, een Verklaring waarmee de bal nog even heel nadrukkelijk werd ingeleverd bij de G77. De Negentien verklaarden daarin niet alleen te verwachten dat op Unctad-4 ‘belangrijke vooruitgang zal worden gemaakt’, maar ook, en zelfs ‘categorisch’, dat ‘de huidige werkzaamheden in Parijs op geen enkele wijze de aanvaarding van besluiten van de Conferentie in Nairobi dienen te verhinderen of te vertragen.’ Zonder ‘substantiële resultaten’ op Unctad-4 zou ‘de toekomst van de dialoog in CIES’ zelfs ‘in gevaar worden gebracht’ (de volledige Verklaring van de Negentien verscheen vertaald in IS 1976, p. 149).

Misschien hoopten zij met dit laatste de kans op succes van Unctad-4 te vergroten, maar door daar nog aan toe te voegen dat met het slagen van Unctad ook ‘de kansen op succes in de CIES in hoge mate zouden worden vergroot’ (idem), versterkten zij bij de minst tegemoetkomende rijke landen waarschijnlijk slechts de neiging om op Unctad-4 nog niet het achterste van de tong te laten zien. alles!

¹¹¹) Ik voeg het woord ‘maximaal’ toe omdat deze invloed ook in andere fora dan de CIES steeds meer theoretisch begon te worden: behalve dat de Europese Commissie na de Lomé-overeenkomst haar door de Europese Top van 1972 gegeven opdracht tot uitwerking van een gemeenschappelijk ontwikkelingsbeleid van de lidstaten vooral ging toespitsen op de grondstoffenproblematiek (waarop ik verderop nader inga), wezen DGIS-beambten op 12 februari 1976 in een intern memorandum ook op andere pressie die maakte dat ‘het zelfstandige *recht van spreken* van ons land’ in fora als Unctad en OESO ‘in toenemende mate lijkt te worden beknot.’ Na-dat er in een recente bijeenkomst van het Comité van Permanente Vertegenwoordigers (hierna: de PV’s) al was aangedrongen op ‘communautaire discipline’, zou in de Europese Raad van BuZa-ministers van 9 februari met Nederlandse instemming (dus door Van der Stoep) een zodanig restrictieve formulering zijn bereikt dat het ‘strikt genomen’ voortaan ‘uit is met Nederlandse initiatieven’ (gevolgd door enkele voorbeelden van structureel OS-beleid waarvoor dit zou gelden). Ook werd gewaarschuwd, dat ‘het vervullen van een brugfunctie thans effectief door onze EEG-partners kan worden *geblokkeerd* met verwijzing naar’ de in die ministerraad onderschreven beginselen. Er zou op 17 februari in de beleidsvergadering met Pronk verder over worden ge-discussieerd (Dierikx et al., red., 2005b, p. 497-498, inclusief noot 6; alleen de laatste cursivering door mij toegevoegd).

¹¹²) Het betrof de vragen van het DS’70-lid Verwoert: diens derde vraag was of er over een eventueel Nederlands waarnemerschap bij de G77-conferentie in Manilla ook vooroverleg was gepleegd met de andere EG-landen, en hoe daarop was gereageerd. Pronk antwoordde op 19 februari 1976 dat het was gemeld in het PV-Comité, maar dat niemand in Brussel een Europees waarnemerschap had voorgesteld. Vooral Pronks antwoord op de vierde vraag over een mogelijke parallellie tussen het gemeenschapsoptreden in de CIES en de voorbereiding van Unctad-4 leek mede te zijn ingegeven door de informatie die hij die ochtend in de in voetnoot 110 genoemde beleidsvergadering had vernomen: niet te verwachten dat de EG ook ten aanzien van Unctad-4 zou besluiten om met één stem te spreken, dat vanzelfsprekend de bij de CIES ingenomen gemeenschappelijke standpunten ‘mede richting gevend’ zullen zijn voor het optreden tijdens Unctad-4, en dat de regering van

niet te betekenen dat men zich bij *elk* meerderheidsstandpunt moest neerleggen: de (onder)-Raad voor Europese Zaken (REZ) van 27 februari deed althans, op aandrang van Pronk, een poging om de Nederlandse inbreng voor het al eerder als ‘evolutief’ bestempelde EG-mandaat zodanig te formuleren dat er onder bepaalde voorwaarden ruimte zou zijn om *achteraf* te kunnen terugkomen op posities die naar Nederlandse mening niet ver genoeg gingen. Veel meer dan een schijnsucces voor Pronk werd het echter niet.¹¹³

Unctad-4 en de grondstoffencontroversie

Interessanter was wat Pronk zelf tijdens de vierde Unctad kon bewerkstelligen – de conferentie waarvan hij na afloop van Unctad-3 in Chili nog had gezegd dat die niet meer zou hoeven.¹¹⁴ werd gehouden in Nairobi, 5-31 mei 1976. In Nederland was de aandacht voor Unctad-4 kleiner dan die voor Unctad-3 – voor sommigen deels ook omdat het Nederlandse optreden in Nairobi bij Pronk in goede handen werd geacht.¹¹⁵ Conform de competentieafspraken van 1973 waren Lubbers en Pronk gezamenlijk verantwoordelijk voor het Nederlandse optreden, waarbij (zoals gebruikelijk sinds Udink) de EZ-minister alleen in het begin van de conferentie acte de

mening was ‘dat in afdoende gemeenschappelijke voorbereiding zal moeten worden nagegaan op welke terreinen een communautair optreden vereist of gewenst is’ (IS 1976, p. 88).

¹¹³) Na enig tegenstribbelen van Van der Stoel, bijgevallen door Lubbers, werd Den Uyls toverformule: dat Nederland ‘expliciet’ de mogelijkheid kon openhouden om, nadat er reeds mee was ingestemd, toch nog terug tekomen op zulke niet ver genoeg gaande gemeenschapsposities (Dierikx et al., red., 2005b, p. 502). De vraag was uiteraard welke betekenis dat dan nog zou hebben. Dezelfde schijnvoorbehouden stonden ook in de twee weken later opgestelde conceptinstructie voor de ‘hoofdpijnen’ van de Nederlandse standpuntbepaling in de CIES, d.d. 8 maart 1976 (idem, p. 510). Over het daadwerkelijk uitspreken van zulke voorbehouden heb ik dan ook nergens iets aangetroffen.

¹¹⁴) Er was natuurlijk wel de ‘mits’ bij genoemd waarnaar ik eerder verwees (Arian 1972 en voetnoot 93 in het vorig hoofdstuk), en die had, zoals inmiddels bedacht mocht worden, kunnen worden uitgebreid met een ‘... tenzij ik er zelf bij ben.’

Wat Pronks bewegingsruimte betreft: Van der Stoel had in de REZ van 27 februari 1976 nog geprobeerd hem af te schepen met het argument dat in andere fora dan de CIES Nederland de handen natuurlijk wel vrij kon blijven houden (Dierikx et al., red., 2005b, p. 501). Ongeacht of hiermee de door DGIS-ambtenaren gesignaleerde barrière (vermeld in voetnoot 110) wel of niet werd tegengesproken, zij zou Pronk niet gehinderd hebben.

Overigens wees een andere DGIS-ambtenaar, F. Racké, naar aanleiding van de aanstaande Raad van ontwikkelingsministers (die ook over de CIES zou spreken), in een memo aan DGIS Van Gorkom van 26 maart 1976 erop, dat gemeenschappelijkheidspressie ook werd uitgeoefend door de Bondsrepubliek, die zich in het eigen ontwikkelingsbeleid méér (of zelfs uitsluitend) ging richten ‘op verbetering van de relaties’ met ontwikkelingslanden dan, zoals Nederland, op ‘verbetering van de positie van’ die landen ‘en liefst van de armste groepen’ daarbinnen. Hij bepleitte dan ook dat ‘de Duitse voorstellen inzake harmonisatie en coördinatie voorshands worden afgewezen en eerst getoetst aan de doelstelling van het Nederlandse hulpbeleid: verbetering van de situatie in de ontwikkelingslanden’ (Dierikx et al., red., 2005b, p. 515-517). Een kleine twee jaar eerder had Pronk zijn vaste bondgenoot in de BRD, OS-minister Erhard Eppler, ook al zien aftreden uit protest tegen Helmut Schmidts besluit de West-Duitse ontwikkelingshulp in vier jaar tijd met twee miljard mark te verlagen (*de Volkskrant*, 5 juli 1974).

¹¹⁵) Het Kamerlid Bischoff van Heemskerck (D’66) schreef drie jaar later zelfs dat Pronk ‘veel van de initiatieven uit de samenleving aan zich trok’ (1979b, p. 919). Hoewel dit geen terecht verwijt was, vond de NAR een speciaal advies over deze conferentie overbodig, mede omdat Pronks beleid inhoudelijk geen nader commentaar of ruggesteun leek te behoeven – dat wil zeggen: in aanvulling op het goed voorbereide en druk bezochte seminar dat het Institute of Social Studies in Den Haag op verzoek van de SG van Unctad organiseerde over ‘The New International Economic Order and Unctad IV’ (21-23 oktober 1975, Den Haag – zie het eindrapport en de aanbevelingen in ISS 1975). Wel vond er in februari-april 1976 een drietal ‘klankbord’-consultaties plaats over de conferentie-agenda tussen ambtenaren van BuZa, EZ en een NAR-delegatie, waaraan ook de beide ministers een keer deelnamen.

présence gaf en de OS-bewindsman in de eindfase. Pronk kon daardoor deelnemen in het slot-overleg van de zogenaamde 'Mount Kenya group', waar voor Unctad-4 de definitieve uitkomst werd bepaald.

Als alléén op de stemverhoudingen bij de eindresoluties zou worden gelet, was dit – alwéér – een vrij harmonieuze conferentie: er werd namelijk maar één keer gestemd, en zelfs toen was er geen enkele tegenstem – alleen onthoudingen. Alle overige resoluties werden 'without dissent' aangenomen. De werkelijke verhoudingen lagen echter heel anders. Tijdens de laatste conferentienacht kwam het zelfs tot een openlijke breuk binnen de Westelijke lan-dengroep en binnen de EG – dat die aan het licht kwam was vermoedelijk het enige echte, maar uitsluitend *politieke*, resultaat van Unctad-4. Maar of die uitkomst, politiek en/of inhou-delijk, ook iets positiefs betekende voor de CIES was twijfelachtig.

De breuk werd teweeggebracht bij wat al sinds de 7e SAV-VN was genoteerd als het hoofd-onderwerp van deze Unctad: het *Geïntegreerde Grondstoffenprogramma* (waarvoor ik hier af en toe de in de literatuur gangbare afkorting van de Engelse naam, Integrated Programme for Commodities: het IPC, zal gebruiken).¹¹⁶ De controverse hierover werd zelfs zo groot dat het in feite de behandeling van de andere onderwerpen op de agenda 'heeft overschaduwd', aldus het delegatieverslag (MinEZ 1976, p. 7).

Het IPC behelsde een hele reeks van ideeën over doelstellingen en daarop gerichte maatregelen met betrekking tot de internationale handel in primaire goederen en producten, ideeën die voor het grootste gedeelte al veel langer in omloop waren, en deels ook al eens in praktijk waren gebracht, maar dat laatste doorgaans niet met veel succes. Daarom was bedacht, en verhoopt, dat samenbrenging van de onderhandelingen over een aantal van de voor ontwikkelingslanden belangrijke producten in één gemeenschappelijke programma, met goed op elkaar afgestemde doelen en maatregelen, gecoördineerd beleid van de deelnemende exporterende en importerende landen, en centrale voorziening van de benodigde financiering, in één klap alle (vooral onder economen bestaande) somberheid over de mogelijkheden van afzonderlijke grondstofakkoorden zou kunnen doorbreken, en mogelijk zelfs voor een nieuw elan zou kunnen zorgen in het internationale grondstoffenbeleid. Op onderdelen was dit in theorie niet eens zo'n gekke gedachte, die bovendien vleugels kreeg door de naar het OPEC-voorbeeld en de recente prijshausse gewekte hoop van de één, en vrees van de ander, omtrent de 'grondstoffenmacht' van ontwikkelingslanden. Dat laatste zou weliswaar een illusie blijken te zijn voor de meeste ontwikkelings-landen, maar dat leidde niet, althans niet tijdig, tot betere inzichten van de exporterende landen en het Unctad-secretariaat. In hun overmoed verzuimden zij zelfs om adequaat in te spelen op de problemen van importeurs (ontwikkelde en ontwikkelingslanden), zodat uiteindelijk ook de noodzakelijke medewerking van de belangrijkste importlanden uitbleef.

Dit laatste verwijt treft vooral het collectief van de G77, dat bijna voortdurend worstelde met de ook onderling bestaande belangentegenstellingen – al te vaak werden die dan ook niet opgelost in compromissen, maar slechts bedekt door het verder opschroeven van de eisen aan de ontwikkelde landen. Belangrijk was echter ook het ernstige gebrek aan kwaliteit van de uitgangspunten en voorstellen (vooral de technische en intellectuele onderbouwing ervan) die in 1976 de basis werden van de agenda van Unctad-4.¹¹⁷

¹¹⁶) Het IPC was in het NIEO-Actieprogramma van de 6e SAV-VN in 1974 nog slechts in globale termen aangeduid (MinBuza 1974d, p. 17 en 19), daarna door het Unctad-secretariaat (na 1 april 1974 onder leiding van Gamani Corea, Sri Lanka) en in de Unctad-organen nader uitgewerkt, en vervolgens door de 7e SAV-VN aangemerkt als 'een belangrijke doelstelling van de vierde zitting' van Unctad, die er volgens de in 1975 aanvaarde consensustekst verschillende 'besluiten' over diende te nemen (MinBuza 1976a, bijlage IV, p. 31).

¹¹⁷) Dat was mede een verwijt aan het Unctad-secretariaat, dat in 1974 de opdracht had gekregen om in de beperkt beschikbare tijd het grote geheel van het IPC uit te werken – maar dan bedoel ik meer de leiding van dat secretariaat dan de aanwezige technische staf, waarvan Vingerhoets terecht schreef dat van het aanvan-

Even terzijde: Het voorgaande commentaar vergt een prealabele kanttekening, geboden als die is door de pas van enkele jaren later daterende verdere ervaringen met het IPC en de na Unctad 4 gevolgde beleidsdiscussie bij de uitvoering van gedeelten van het programma. In feite is het hele IPC-idee uiteindelijk zelfs een enorm fiasco worden, en daarmee ook het streven naar een NIEO, waarvoor voor ontwikkelingslanden het IPC zo'n beetje fungeerde als de toetssteen van de bereidheid van de ontwikkelde landen tot medewerking.¹¹⁸

Hoewel deze 'wijsheid achteraf' niet, zoals al in hoofdstuk 1 gesteld, de leidraad mag zijn bij de beoordeling van de gang van zaken in de periode-Pronk, kan ik bij de bespreking van de gebeurtenissen in deze periode natuurlijk niet net doen alsof ik van het latere lot van het IPC/NIEO-pakket geen enkele weet heb. Wat ik wél zal doen is vrijelijk gebruik maken van de inmiddels beschikbare bronnen en bij de analyse en beoordeling van de handelingen in deze periode ook de relevante gegevens uit de pas later beschikbare publicaties betrekken; en ik zal dan tevens, als dat interessant lijkt, enkele waarderingen, opinies en andere inzichten van die latere analisten vermelden. Maar die latere analyses zal ik *niet* meewegen bij mijn appreciatie van het handelen in de huidige periode – althans mijn best doen die vermenging te vermijden. Zoals gezegd, bij de beoordeling van het beleid van de Nederlandse kabinetten en OS-ministers mogen alleen de ideeën worden gehanteerd die representatief kunnen worden geacht voor het contemporaine pro-ontwikkeling-denken in elke periode zelf.¹¹⁹

In 1976, in de dagen voor en tijdens Unctad-4, was de houding tegenover het Geïntegreerde Grondstoffenprogramma echter nog niet zo uitgesproken. Er waren wel de al langer bekende kritieken op bepaalde aspecten van afzonderlijke grondstoffenovereenkomsten, maar tijdens de conferentie kwam het echte verzet tegen het IPC alleen van de VS en West-Duitsland, in veel maar niet alle punten bijgevallen door het VK. De laatste twee – die overigens niet de enige waren die tevens vreesden later bij de CIES nog eens tot verdergaande concessies te worden gedwongen – hadden het met deze houding al vóór de conferentie onmogelijk gemaakt dat er een gemeenschappelijk EG-mandaat was overeengekomen.¹²⁰

kelijke 'handvol economen' en het later tot 'enige tientallen' uitgebreide aantal 'niet verwacht kon worden dat' het de hiervoor onmisbare adequate 'gedetailleerde kennis had van iedere grondstoffenmarkt' (1982, p. 78).

¹¹⁸) Natuurlijk, enkele landen, met de VS voorop, *wilden* ook in 1974 al helemaal geen principieel nieuwe orde, hoe dan ook gedefinieerd. Maar andere landen, waaronder Nederland, zagen wel flinke tekortkomingen in het bestaande bestel en wilden zeker tegemoetkomen aan bepaalde klachten van ontwikkelingslanden. Die meer welwillende landen – of het er nu veel waren of weinig, politiek-tactisch natuurlijk een niet te veronachtzame groep – raakten na enkele jaren steeds meer vervreemd van het NIEO-streven (al zeiden zij dat ook later nog niet altijd hardop). En de eerste duw in die richting kwam met name door het op vele momenten lichtzinnig opportunistische, inconsequente, en wetenschappelijk onvoldoende doordachte gedrag van de G77 (of de lei-dende landen daarin) ten aanzien van het IPC.

¹¹⁹) Dat geldt dus ook voor de reeds in noot 117 genoemde bron, die behoorde tot de drie dissertaties die in 1982 in Nederland werden verdedigd (ook nog in dezelfde maand, maar wél aan verschillende universiteiten): Dales (1982), Vingerhoets (1982), en Wahab (1982). Hoewel zij alle drie kwamen met een uiterst kritische herwaardering van het Unctad-beleid ten aanzien van het IPC, hadden zij niet de nieuwste bevindingen in de economische literatuur verwerkt, zoals die net in de jaren daarvoor werden gepubliceerd – met als meest baanbrekend het werk van Newbery & Stiglitz (1981), aldus Gunning in zijn recensie van Vingerhoets (1983, p. 145-146). Joseph Stiglitz kreeg in 2001, mede door zijn aandeel in dit onderzoek van markten met asymmetrische informatie, de Nobelprijs voor economie.

¹²⁰) Omdat Nederland, Frankrijk en België zo'n gemeenschappelijk mandaat hooguit wensten als het huns inziens adequaat zou reageren op de Manilla-voorstellen van de G77, kon de Europese Raad van staatshoofden en regeringsleiders op 3-4 mei 1976 alleen besluiten, dat de delegaties moesten proberen het in Nairobi alsnog onderling eens te worden – wat zij dan ook tot in de laatste nacht van Unctad-4 zijn blijven doen. Het Nederlandse delegatieverslag, waarin dit wordt vermeld (MinEZ 1976, respectievelijk p. 4-5 en 19), vertelt ook dat

De eindeloze twisten die zowel de EG als de B-groep tot het einde van de conferentie bleken te blijven verdelen riepen uiteraard de nodige irritatie op bij de andere landengroepen. Desondanks kwam er over het IPC een unanieme resolutie tot stand – ze werd althans zonder tegenstem of onthouding aangenomen. Gelet op de inhoud hoefde dat echter geen verbazing te wekken: letterlijk genomen stond er zelfs niets in dat de meest tegenstribbelende landen dwong tot iets wat zij niet wilden. Zij behoefden slechts te *willen* deelnemen aan verder overleg, en dat deden zij – alleen de volgorde van sommige stappen en de deadlines vermeld bij enkele overleg- of onderhandelingsbijeenkomsten konden reden zijn tot bedenking. Waarom moest hierover dan toch de openlijke breuk tussen de Westelijke landen ontstaan waarover ik het hierboven had?

Het betrof enerzijds drie van de belangrijkste B-landen: de VS, het VK en de BRD, die er op het eind behoefte aan bleken te hebben expliciet hun bedenkingen tegen de resolutie en enkele andere, meer algemene bezwaren uit te spreken in aparte verklaringen afgelegd in de slotzitting. En toen vaststond dat zij niet van dit voornemen zouden afzien besloot de rest van de EG, samen met andere landen een *meerderheid* van de B-groep, daarover publiekelijk een tegengeluid te laten horen.

Eerst de reserves van de drie. Met nuanceverschillen hadden zij alle drie bedenkingen tegen de opdracht aan de Unctad-SG om vóór maart 1977 een onderhandelingsconferentie bijeen te roepen over een gemeenschappelijke financieringsregeling voor grondstoffenovereenkomsten – in de resolutie niet nader omschreven dan als een ‘*Common Fund*’ (hierna CF), want over het nut en de mogelijke functies daarvan werd ook door andere landen nog zeer verschillend gedacht. En het enig andere gemeenschappelijke punt van de drie was hun categorische afwijzing van ‘indexatie’ – een woord dat, niet toevallig, niet eens voorkwam in de resolutie (maar wél andere, veel vagere omschrijvingen, waarmee sommigen mogelijk ongeveer hetzelfde bedoelden – namelijk het op een of andere manier koppelen van de exportprijzen van ontwikkelingslanden aan de prijzen van hun importen). Daarnaast hadden alleen de VS en West-Duitsland gemeen dat zij sterk aarzelden over het sluiten van grondstoffenakkoorden met interveniërende bevoegdheden in de markt (al zouden zij wel aan het voorbereidende overleg daarover meedoen). Tevens verklaarden deze twee nog eens nadrukkelijk tegen de NIEO te zijn (alleen de BRD voegde toe wél bereid te zijn tot stappen om de structuren van de wereldeconomie te verbeteren). De VS zeiden voorts als enige dat zij moeite hadden met het idee om de productie van synthetische en andere substituten te ‘harmoniseren’ met het aanbod van natuurlijke basismaterialen (hoewel de resolutie alleen vroeg om verder onderzoek daarnaar). Ook betreurden de VS het dat de resolutie niet inging op het steunen van de verdere ontwikkeling van natuurlijke hulpbronnen in ontwikkelingslanden – waarvoor minister Kissinger de oprichting van een nieuwe instelling: een International Resources Bank (IRB), had voorgesteld (eveneens genegeerd in de resolutie).

Dat laatste was natuurlijk wel ongelukkig, want verdere grondstoffenexploratie en -ontwikkeling in de Derde Wereld had ook het belang van de ontwikkelde landen in het IPC kunnen vergroten, zoals ook de opname van een algemene doelstelling als het verbeteren en veiligstellen van de grondstoffenvoorziening in importerende landen niet zou hebben misstaan in een echt geïntegreerd programma.¹²¹ Ook andere aarzelingen van de drie afwijkende landen waren

voor ‘de meeste lidstaten’ de eindverklaring van de 7e SAV-VN in september 1975 al ‘de voorlopig uiterste concessie leek waartoe’ zij bereid waren geweest, en dat de BRD zich toen pas in de slotfase bij de EG-meerderheid had neergelegd (p. 4). Gevreesd moest worden dat zij dat in Nairobi niet opnieuw zou doen.

¹²¹) Toch doorbrak de IPC-resolutie, in navolging van het Manilla-Actieprogramma, wel enigszins de voor NIEO documenten zo typerende eenzijdige oriëntatie op de belangen van exporterende ontwikkelingslanden: in een aparte paragraaf werd namelijk gesteld dat daar waar IPC-maatregelen nadelig zouden zijn voor importerende ontwikkelingslanden de belangen van de laatste beschermd moesten worden door ‘appropriate differential and remedial measures *within* the Programme’ (MinEZ 1976, p. 78 – cursivering toegevoegd).

op de keper beschouwd niet meer dan logisch en realistisch: het waren immers bepaald geen kleine sprongen in het duister waarmee op dat moment in principe instemming werden verlangd.¹²²

De overige landen van de EG en de B-groep vonden dit ongetwijfeld ook. Alleen hadden de meeste van hen er, anders dan deze drie, wel politiek behoefte aan Unctad-4 met een veel positiever signaal af te sluiten. En dat kon ook, zo vonden verschillende van deze landen, want er werd met name optimistisch gedacht over de mogelijkheden die het nieuwe idee, het creëren van een gemeenschappelijke financieringsbron (het CF), zou kunnen hebben als katalysator van veel meer afzonderlijke grondstoffenovereenkomsten. Het Manilla-document had daarvoor maar liefst achttien grondstoffen aangemeld, die in Nairobi allemaal werden overgenomen in de IPC-resolutie. Nederland en Noorwegen lieten zelfs al in een vroeg stadium weten zelf aan dit CF te willen bijdragen, waarvoor Noorwegen tijdens de conferentie ook al het bedrag noemde dat het ervoor beschikbaar wilde stellen.¹²³

In de slotfase van Unctad-4 leek het, vooral door de vasthoudendheid van de G77, zelfs alleen nog over het CF te gaan – en dat was ook de indruk die sommige kranten in die dagen gaven. Het conferentieverslag van de Nederlandse delegatie verhaalt vrij gedetailleerd hoe de strijd hierover verliep, eerst in afzonderlijk EG en B-groep-overleg, en ten slotte in het ‘Mount Kenya’ beraad van de laatste week. De Europese Commissie probeerde tot het uiterste om een Gemeenschapsstandpunt te bevorderen. Haar ontwerpvoorstel daarvoor ging, geïnspireerd door reeds door Frankrijk verwoorde opvattingen, op het punt van het CF iets minder ver dan bij voorbeeld Nederland en België wensten, maar dat was niet genoeg om de Duitse en Britse oppositie te vermurven. Toen de VS vervolgens in het B-groep-overleg nog verdere afzwakkingen voorstelden, en ook de andere twee hun reserves zodanig formuleerden dat die nòg negatiever leken te worden dan uiteindelijk in hun officiële verklaringen zou blijken, voelden zeventien van de B-landen zich geroepen ‘tegenwicht’ te bieden door de IPC-resolutie met een eigen, positievere verklaring te begeleiden: Pronk werd verzocht namens zestien van hen (waaronder, naast Nederland, nog vijf andere EG-landen) een gemeenschappelijke verklaring af te leggen, en Frankrijk kwam als zevende EG-staat met een eigen toelichting.

Dat bij deze verklaringen uiteindelijk voornamelijk het politieke oogmerk had overheerst

Hoewel verre van duidelijk was wat dit laatste precies zou kunnen inhouden, vooral als het per se binnen het programma moest plaatsvinden, viel dat in het niet tegenover de vele andere onzekerheden waarmee de meeste maatregelen in het IPC zelf nog waren omgeven: het was bijvoorbeeld niet eens zeker of zelfs de exporterende landen er wel zo veel baat bij zouden hebben als men de verschillende voor- en nadelen goed tegen elkaar zou afwegen, en niet volstond met alleen naar de korte termijn te kijken. Al die bedenkingen namen echter niet weg, dat het ontbreken van aanvoorzekerheid van de importeurs als meetellende doelstelling van het IPC een politieke blunder van de eerste orde was.

De weglating van Kissingers IRB-voorstel schijnt overigens niet alleen door de G77 te zijn bevorderd. Ook de starre houding van de VS tijdens de conferentie, en de beduchtheid van grote grondstoffenexporteurs als Canada en Australië voor mogelijke prijsdrukkende effecten maakten de animo voor dit voorstel minder groot (MinEZ 1976, p. 14-15 en Wahab 1982, p. 18-19).

¹²²) Samenwerken om tot realistische verbeteringen te komen werd nogal moeilijk gemaakt door de onderhandelingsstrategie die de G77 vaak volgde. Rothstein omschreef die als volgt: ‘The first step envisaged was not to seek to fill in details or to clarify issues: what was demanded was initial agreement in principle – a potential blank check -- after which details could be negotiated’ (1979, p. 50; de auteur ontleent deze strategie aan een algemener pleidooi van een van de leidende figuren in de Derde Wereld: Mahbub Ul Haq, die het prealabel vaststellen van overeenstemming over beginselen bepleitte – Ul Haq 1976, p. 182).

¹²³) Volgens het delegatieverslag waren die eerste toezeggingen zelfs al bij de 7e SAV-VN gedaan (MinEZ 1976, p. 15), maar dat moet dan tijdens de besprekingen zijn gebeurd, want in de slotresolutie van deze zitting werd nog niet naar een Common Fund verwezen (MinBuza 1976a, Bijlage IV, p. 31). Volgens dit verslag moeten het ook ‘onmiskenbaar’ zulke financiële toezeggingen van ‘een aantal landen’ zijn geweest die maakten dat in de IPC-resolutie het besluit werd opgenomen alvast te beginnen met onderhandelingen die tot zo’n Fonds konden leiden (MinEZ 1976, p. 15).

was alleen al te zien aan het geheel ontbreken van enige concreetheid in beide teksten: Pronk drukte namens de zestien alleen hun welwillende gezindheid uit met lof over de consensus die wel was bereikt, een oproep liever over de doeleinden en mogelijkheden te praten dan over de beperkingen en reserves, en een bereidverklaring om actief samen te werken ‘with you all’ opdat de resolutie zou uitmonden ‘in a true and comprehensive integrated commodity programme’ – waarbij opviel op dat de woorden ‘NIEO’ en ‘Common Fund’ zorgvuldig waren vermeden (waarschijnlijk om ook Canada over te streep te trekken, dat in een eerder stadium nog blijk had gegeven van moeite met een CF). De Franse verklaring was nog wat beknopter: eraan herinnerend dat Frankrijks actie voor een NIEO en een ‘organisation concertée’ van de grondstoffenmarkten bekend was, en dat dus werd ingestemd met de resolutie, eindigde zij met het laconieke zinnetje dat het geen zin had nog andere overwegingen toe te voegen.¹²⁴

Hoewel de zestien en Frankrijk dus duidelijk dezelfde oogmerken hadden, hadden zij misschien wel verschillende rollen: voor (enkele van) de zestien was het wellicht voldoende om de G77 te tonen dat de welwillende landen al een meerderheid vormden in de OESO; en Frankrijk kon met een aparte opstelling misschien uitzicht behouden op een bemiddelaarsrol in de CIES tussen de OESO-minderheid en meerderheid. Dat zijn echter overwegingen die nader bezien moeten worden tegen de achtergrond van de verdere ontwikkelingen in deze periode (zie verderop).¹²⁵

Over de overige onderwerpen in de eindbesluiten van Unctad-4 kan ik hier niet meer zeggen dan herhalen dat zij, op één na, eveneens met algemene stemmen werden aanvaard.¹²⁶ Desondanks was de G77 over deze uitkomst allesbehalve tevreden. En ook de Negentien in de CIES gaven zowel in april als juni 1976 verklaringen uit waarin zij hun teleurstelling uitspraken over de ‘magere resultaten van Unctad’ en de trage voortgang in de eerste ronde van de CIES (Amuzegar 1977, p. 423).

Alvorens de verdere gang van zaken in de CIES te belichten, moeten we echter eerst even stilstaan bij de bijzondere uitkomst van een andere conferentie van een eveneens bijzondere in-

¹²⁴) Het Nederlandse delegatieverslag gaf de resolutie en de vijf toelichtende verklaringen integraal weer naast zijn impressies van de verschillende besprekingen (MinEZ 1976, respectievelijk p. 75-84 en 16-20). Tot de B-groep-landen die zich, althans openlijk, noch bij de meerderheid, noch bij de drie dissidenten aansloten, behoorden belangrijke grondstoffenexporteurs als Australië en Nieuw-Zeeland, en het zeer grondstofafhankelijke Japan. Verder vermeldde hetzelfde verslag alleen nog dat Colombia, een belangrijk koffieland, niet alleen twijfels uitte over het IPC, maar ook koffie wenste uit te sluiten van het programma (idem, p.19).

¹²⁵) Al is het goed om alvast te noteren dat Pronk in zijn enkele weken later geschreven MvT bij de begroting voor 1977 als één van zijn motieven om de uitkomst van Unctad-4 ook ‘gunstig’ te noemen (op dezelfde pagina noemde hij de vooruitgang echter ook ‘gering’ en ‘onvoldoende’), stelde ‘dat de scheidslijnen binnen de groep van industrielanden scherper zijn getrokken en een aanzienlijk groter aantal industrielanden dan voorheen, een stap in de richting van de wensen van de ontwikkelingslanden heeft gezet’ (MinBuza 1976b, p. 50). Dat laatste was nog te bezien, want er speelden vermoedelijk ook pro-domo motieven mee in de opstelling van de meerderheid.

¹²⁶) Er waren natuurlijk ook bij de meeste van de andere resoluties afzonderlijke verklaringen van de B-groep waarin weer iets werd afgedaan aan de inhoud. De enige in stemming gebrachte resolutie, die alleen 16 othoudingen opleverde tegenover 84 voorstemmers, betrof de rol van transnationale ondernemingen in de verdere diversificatie van productie in en een versterking van de greep van ontwikkelingslanden op de investerings- en handelsactiviteiten van deze bedrijven (onder de zich onthoudende landen zat de hele EG-groep, die enige, voornamelijk procedurele bezwaren had – die overigens ook werden uitgesproken door vijf wél voorstemmende B-groep-landen, die daarover aparte verklaringen aflegden – zie MinEZ 1976, respectievelijk p. 101 en 24). Verder mag Dierikx’s bewering, dat het schuldenvraagstuk een ‘belangrijke plaats’ innam op Unctad-4 (het IPC noemde hij pas verderop) in het voorgaande impliciet voldoende zijn weerlegd (Dierikx et al., red., 2007, respectievelijk p. xi en xv).

stelling: de tripartiete wereldconferentie over werkgelegenheid, inkomensverdeling en sociale vooruitgang van de Internationale Arbeidsorganisatie (meestal kortheidshalve aangeduid met de afkorting van haar Engelse naam): de *World Employment Conference* van de ILO. In dit VN-orgaan worden de overheden, werkgevers en werknemers van de lidstaten elk door eigen delegaties vertegenwoordigd; het heeft zijn hoofdkwartier in Genève, waar ook de conferentie (hierna: de WEC) werd gehouden, op 4-17 juni 1976. Deze conferentie zou de culminatie worden van het sinds 1969 uitgevoerde wereldwerkgelegenheidsprogramma van de ILO, waarin onderzoek werd gedaan naar de werkgelegenheidsproblematiek, armoedebestrijding en inkomenshervreiding, en missies werden uitgezonden naar ontwikkelingslanden voor het uitwerken van werkgelegenheidsstrategieën per land. Het samenbundelende rapport dat aan de conferentie werd voorgelegd, bracht verontrustende gegevens naar buiten over de grote omvang van werkloosheid en onderbenutting van arbeid, die aansloten bij de in hoofdstuk 5 genoemde ‘ontdekking’ van de armste 40 procent in ontwikkelingslanden in 1972. Inmiddels dreigde echter de situatie zodanig te verslechteren, dat in de nabije toekomst nog grotere delen van de bevolking te lijden zouden krijgen onder onvoldoende overlevingsmogelijkheden. Argumenterend dat de (meeste van de) bestaande ontwikkelings- en groeistrategieën daarop geen, of een te langzaam werkend, antwoord hadden, pleitte het nieuwe ILO-rapport voor een alternatief, door ontwikkelingslanden te voeren, beleid dat voorrang zou geven aan de voorziening in *basisbehoeften* van de bevolking. Daaronder werden essentiële behoeften verstaan als voedsel, onderdak, kleding, elementaire huishoudelijke benodigdheden en huisraad, en adequate gemeenschapdiensten als drinkwater, hygiënische voorzieningen en gezondheidszorg, openbaar vervoer, educatie en culturele faciliteiten, en inspraak in en door middel van eigen organisaties van de bevolking zelf, zowel in de stedelijke slums als op het platteland. Door verbetering van de leefomstandigheden in die locaties en door een doelbewuste mobilisatie van het daar aanwezige potentieel aan arbeid, organisatie- en innovatievermogen, en met door de overheid toe te voegen investeringen, zou een gecombineerde *groei- en herverdelingsstrategie* ontstaan waarbij ook de massa van de bevolking zou delen in de vooruitgang.¹²⁷

Dit geheel van ideeën, dat werd omschreven als de *basisbehoeftenstrategie* of *-benadering*, zou in de periode hierna centraal komen staan in de wetenschappelijke en de politieke discussie over het ontwikkelingsvraagstuk. Als een soort gematigd linkse, niet-Marxistische conceptualisering van wat een goed ontwikkelingsbeleid van ontwikkelingslanden zou zijn, voorzag zij in een duidelijke leemte. Vrijwel vanaf het begin werd deze opvatting echter ook geattaqueerd en bekritiseerd, zowel van de ene (Marxistische, socialistische, of communistische) als de andere zijde (door wat later de neo-liberale benadering zou heten).¹²⁸

Hoewel in het pro-ontwikkeling-model zoals ik dat hier toepas, de keuze van de te volgen ontwikkelingsstrategie in principe bij de ontwikkelingslanden ligt, was dit niet iets waar tegenover de regering van een donorland zich neutraal kan opstellen. Pronk probeerde al vóórdat de ILO met haar basisbehoeftenbenadering kwam, soortgelijke ideeën in praktijk te brengen. De consequenties van een doelbewust op de armsten gericht Nederlands ontwikkelingsbeleid leverden hem echter in zijn bilaterale beleid nogal wat problemen op, terwijl hij met de bepleite basisbehoeftenvoorstellen af en toe merkwaardig omsprong (zoals we verderop en met name in paragraaf 6.3 nog zullen zien). Problematisch werd ook de verhouding tussen de beleidsonder-

¹²⁷⁾ Voor het uitgebrachte rapport en de conclusies van de WEC, zie respectievelijk ILO 1976 en ILO 1977, en voor een Nederlandse samenvatting van de uitkomsten, IS 1976, p. 186-187.

¹²⁸⁾ De NAR wijdde er in november 1977, op verzoek van Pronk, een advies aan, waarin ook een discussie is opgenomen over mogelijke voor- en tegenargumenten (NAR 1977, respectievelijk p. 11-14 en 27-30). De werkgroep die dit advies voorbereidde werd geleid door Dr. Louis Emmerij, die eerder de leiding had van de ILO-afdeling die het Wereldwerkgelegenheidsprogramma uitvoerde en coördineerde (en vanaf 1975 rector en hoogleraar was van het ISS in Den Haag).

delen die met de trefwoorden 'NIEO' en 'basisbehoeften' te associëren waren: hoe zeer die elkaar in theorie ook nodig leken te hebben, de praktijk, vooral waar het de regeringen van de verschillende landen betrof, was aanzienlijk weerbarstiger (zie onder anderen de twee auteurs, die steeds meer 'harde staten' en 'militarisering' zagen ontstaan in de Derde Wereld, genoemd in de slotsectie van subparagraaf 6.3.4). Dit zou, zoals ik nog zal betogen, ook de betekenis van de CIES aantasten.

De slotronde van de CIES

Wat oorspronkelijk bedoeld was als de tweede 'helft' van de CIES raakte in juni 1976 in zodanig grote moeilijkheden dat aan een goede voorzetting, laat staan een goede afloop, meteen getwijfeld moest worden! Het begon er al mee dat de Negentien, hoewel zij aan het begin van de toen gehouden vierde bijeenkomst van de vier commissies nadrukkelijke verklaarden dat zij on-danks de onbevredigende afloop van Unctad-4 toch prijs stelden op voortzetting van de CIES, wel een uitzondering wensten te maken voor de grondstoffenproblematiek. Er was althans 'een aantal landen' dat het in Unctad-4 bereikte compromis dermate 'broos' vond dat eventuele CIES-besluiten de verdere onderhandelingen in de Unctad zouden kunnen 'frustreren' – een opvatting die ook door het Unctad-secretariaat werd verdedigd, zelfs met grote nadruk.¹²⁹ Er zou zich 'tegen het einde van de zitting' weliswaar een compromis hebben afgetekend (inhoudende dat in de CIES 'onderwerpen kunnen worden besproken voor zover dit bijdraagt tot vooruitgang in andere internationale fora' – IS 1976, p. 184), maar dit zou natuurlijk slechts een verplaatsing van het probleem betekenen: en over wat 'vooruitgang' was, en voor *wat* en *waar* die het eerst of het meest te verwachten was, werd uiteraard evenzeer verschillend gedacht.

Mijn eerdere stelling dat het laten doorgaan van Unctad-4 alleen *tijdelijk* betekende dat de G77 de CIES minder belangrijk vond, lijkt nu dus even te wankelen: voor grondstoffen althans dreigde de CIES nog een tijdje langer naar het tweede plan te verhuizen. Vervolgens liep echter ook de oplossing van het verplaatsingsprobleem: de keuze van de onderwerpen op de agenda van de tweede CIES-fase, een maandenlange vertraging op – om daarna alleen in schijn te worden opgelost.

Niet verbazend waren namelijk, volgens dezelfde IS-nabeschuiving, in de juni-zitting van de commissies ook over de agendering twee opvattingen tegenover elkaar komen te staan: de ene zag de CIES alleen als een 'stimulator op een breed terrein', zodanig dat als na analyse 'onderkend is welke problemen dit zullen zijn en een oriëntatie is gegeven, de verdere behandeling ervan dient te worden overgedragen aan het orgaan dat daarvoor het beste lijkt.¹³⁰ De andere

¹²⁹⁾ Deze informatie en de citaten komen uit een nabeschuiving (anoniem, zoals vaak) van de juni-bijeenkomst van de CIES in IS (1976, p. 184). Deze nabeschuiving, de enige die hierover enige details geeft, schrijft dit standpunt slechts aan 'een aantal landen' toe, zonder te vermelden of die uit de ene en/of de ander CIES-groep kwamen. Dit laatste onderscheid werd echter wel gemaakt bij de hiertegenover staande opvatting: dat de CIES wél in alle vier commissies moest worden voortgezet teneinde niet de kans te missen dat daaruit gunstige impulsen voortkwamen op de onderhandelingen in Unctad; deze mening was zowel binnen de Negentien als binnen de Acht vertegenwoordigd. Als dit laatste juist was werd de in de eerdere zin genoemde uitzondering voor grondstoffen dus mogelijk wel alleen door aan de CIES deelnemende ontwikkelingslanden gewenst, maar misschien niet door alle negentien.

¹³⁰⁾ Deze IS-beschouwing geeft overigens niet aan hoe de verschillende landengroepen over deze en de andere opvatting verdeeld waren, maar noemt wel als een meer 'aangezette' mening van 'sommige' industrielanden: 'dat de CIES een taak heeft in het duidelijkheid brengen in de misvattingen over' onderwerpen als 'multinationals en toegang tot de kapitaalmarkten', waarna 'organen als GATT en het IMF zich verder inhoudelijk met de problematiek gaan bezighouden' (IS 1976, p. 184). Met die laatste keuze zouden, zo mag worden aangenomen, de Negentien het echter nooit eens hebben kunnen worden. Zo'n werkverdeling accepteerden zij

opvatting, 'die onder andere door Nederland wordt onderschreven, betreft het standpunt dat de CIES zich in het tweede halfjaar van haar vergaderingen dient te beperken tot een aantal onderwerpen waarvan men het gevoel kan hebben dat de behandeling ervan op korte termijn tot een concreet resultaat kan leiden' (IS 1976, p. 185). In de juni-zitting is uit deze opvattingen echter geen keuze gemaakt, terwijl de co-voorzitters van de commissies daarna alleen tot de aanbeveling kwamen dat de tweede fase 'actiegericht' moest zijn en zich 'moet concentreren op onderwerpen van gemeenschappelijk belang' (idem) – alwéér een probleemverplaatsende vondst!

Deze aanbeveling was gericht aan de in juli 1976 voorziene plenaire bijeenkomst van de hogere ambtenaren van de 27 deelnemende landen, die tot taak hadden het werkprogramma voor het tweede deel te bepalen, inclusief de selectie van de op de agenda te zetten concrete onderwerpen. Na drie vergeefse dagen wisten die echter niets beters te doen dan de bal weer terug te spelen naar de wat meer ingewerkte commissies, en daar liep het op twee punten wederom vast (daarover ook ODI 1976, p. 2). Wellenstein schrijft het vervolgens aan 'de persoonlijke tussenkomst van de twee co-voorzitters van de conferentie' (MacEachen en Perez Guerrero) toe, dat de procedure weer op gang kon worden gebracht. Maar omdat daar ook nog een conferentie van staatshoofden en regeringsleiders van de BNGL (in augustus 1976) een rol in moest spelen, konden in Parijs pas in september 'de ontbrekende formules voor het werkprogramma' overeen worden gekomen (Wellenstein 1977b, p. 586).

Deze deelnemer/waarnemer verzuchtte hierna wel dat daarmee 'eindelijk de weg vrij was voor het begin der werkelijke onderhandelingen' (idem). Maar in feite betekende dit alleen dat er iets kon beginnen, niet dat het ook zou worden voortgezet, laat staan in de voorziene periode kon worden voltooid. Wel leek er nog even schot in te komen toen in oktober 1976 ook 'een procedure voor de eigenlijke onderhandelingen' kon worden overeengekomen, en vervolgens 'alle partijen (...) inderdaad zonder vertraging' voor het einde van dezelfde maand 'voorstellen betreffende *alle* punten van het werkprogramma' wisten in te dienen.¹³¹ Maar verrassend en opmerkelijk is dan wel Wellensteins volgende zin:

wel tussen de CIES en de Unctad, maar bij organen met onderhandelingsprocedures of stemrecht op basis van politieke en economische macht opteerden zij vermoedelijk eerder voor het zo lang mogelijk voortzetten van de onderhandelingen in de CIES.

¹³¹) Die procedure voor de eigenlijke onderhandelingen zag er overigens, afgaande op Wellensteins toelichting, behoorlijk traditie-doorbrekend uit, met vooral een zware taak voor de co-voorzitters van de verschillende commissies (waarbij gedurende de tweede helft van 1976, als tweede Nederlander, Spierenburg van BuZa de financiële commissie mee voorzat). Onderhandeld zou namelijk niet worden door de voltallige commissies, maar door informele contactgroepen van een 'klein aantal' commissieleden, soms uit twee commissies, 'per onderwerp aangewezen', en werkend 'zonder waarnemers en zonder toehoorders', wat hoge eisen stelde aan de coördinatie met niet-deelnemende commissieleden (Wellenstein 1977b, p. 586-587).

De auteur stelt hierbij ook dat deze procedure 'goed voldeed', maar vergelijking met Amuzegars nabeschouwing (1977) roept wel de vraag op *wanneer* die ervaring er precies mee werd opgedaan, en *waarover* die onderhandelingen dan wel gingen. Die nabeschouwer, en eveneens ex-deelnemer, beweert namelijk dat, na de interventie van Perez Guerrero en MacEachen, de commissies in september met 'een werkprogramma op tafel kwamen', waarin de Negentien 'gedetailleerde voorstellen over alle belangrijke onderwerpen presenterden' en 'de keuze of er over alle of een aantal van die onderwerpen zou worden onderhandeld aan de Groep van Acht overlieten'. En die laatste zou 'niet in staat' zijn geweest 'onderling tot overeenstemming te komen over een bespreekbaar pakket van voorstellen', waarna 'in de volgende drie maanden weinig voortgang werd geboekt, behalve op een paar ondergeschikte punten' (Amuzegar 1977, p. 423). Dat er in elk geval in september weinig voortgang was en dat de VS en de EG nog apart opereerden, wordt bevestigd door Van der Stoels tussentijds verslag aan de Tweede Kamer (MinBuza 1976d).

Ik neem echter wel een korreltje zout bij deze bewering van Amuzegar, want een 'Groep van 19' die de keuze van de onderhandelingsonderwerpen aan de Acht overliet acht ik ondenkbaar – althans niet inclusief de belofte dat zij de niet verkozen onderwerpen dan ook verder zou laten rusten! Het selectieprobleem van de Negentien: hun politieke moeilijkheid, zo niet onmogelijkheid, om a priori bepaalde thema's als 'secundair' te bestempelen, signaleert ook Wellenstein (1977b, p. 586) – maar dat zou zijn 'opgelost' door de conferen-

‘Nauwelijks op gang gekomen in oktober 1976, werd echter het gehele onderhandelingsproces vijf maanden uitgesteld, aangezien men reeds vóór de novemberzitting wist dat de regering van de Verenigde Staten in januari door een nieuwe executieve afgelost zou worden’ (Wellenstein 1977b, p. 587) – als gevolg van Jimmy Carter’s verkiezing tot president.

Dat zou betekenen dat er tot in maart 1977 helemaal niets meer gebeurde in de CIES, maar zo letterlijk kan Wellenstein niet gelezen worden: het is in elk geval in strijd met zowel Amuzegars terugblik als de rapportage die het BuZa-Jaarboek 1976-’77, de derde bron, na afloop van de CIES publiceerde (MinBuza 1977b, p. 94-100). Uit deze laatste bron blijkt dat er ook in november nog commissievergaderingen plaatsvonden, en dat zij zelfs zó weinig voortgang maakten dat de besprekingen ‘eindigden in een impasse’, omdat er ‘geen overeenstemming kon worden bereikt over het geheel van de aan de Ministers voor te leggen besluiten.’ Na een korte duiding van de onderwerpen en redenen van de grootste geschillen (met ‘als voornaamste oorzaak’ dat de VS, de EG en Japan ‘vasthielden aan hun standpunten,’ wat ‘het voorts onmogelijk maakte ook op het gebied van energie vooruitgang te boeken’), meldt dit Jaarboek dat ‘tijdens’ deze bijeenkomsten ‘bovendien verwachtingen over de toekomstige Amerikaanse standpunten (...) leidden (...) tot het vermoeden dat de Slotzitting van de CIES zou worden uitgesteld.’

Dit laatste gebeurde inderdaad: het uitstelbesluit werd ‘begin december’ genomen door de ‘gezamenlijke’ co-voorzitters ‘na overleg met hun respectievelijke groepen’. Daarna werd, vermoedelijk op dezelfde wijze, pas op 7 maart 1977 overeenstemming bereikt over een nieuwe datum van de ministeriële slotzitting (idem, p.95).¹³²

De onderhandelingen over de vele nog openstaande zaken bleven echter nog iets langer opgeschort. Over deze periode lichten de beschouwingen van Wellenstein en Amuzegar ons min of meer complementair in, want terwijl de eerste uitsluitend verwijst naar, zoals hij schrijft: ‘iedere belangrijke Westelijke conferentie’ – van de Europese toppen in Den Haag (november ’76) en Rome (maart ’77) en bilaterale gesprekken tussen Carter en andere regeringsleiders, tot de G7-top in Londen (7-8 mei) –, die zich in dat laatste halve jaar van de CIES allemaal beighielden met (tenminste enige van) de overgebleven controversen, vermeldt Amuzegar alleen de contactgroepen onder de vier CIES-commissies die vanaf 29 april hun onderhandelingspogingen hervatten (respectievelijk Wellenstein 1977b, p. 587 en Amuzegar 1977, p. 423).

133

Ook bij die pogingen bleek men het echter na ruim twee weken wéér ‘over weinig eens’ te

tie-co-voorzitters (waarover Amuzegar overigens alleen zegt dat met beiden is overlegd, niet dat zij knopen hebben doorgehakt – Amuzegar 1977, p. 423).

Over de resterende vragen: of, wanneer, en door wie er in de tweede fase nog echt over de (al of niet geselecteerde?) onderwerpen is onderhandeld, zijn beide auteurs zowel onvolledig als tegenstrijdig – al zal een derde, hierna te noemen, bron het grootste deel van de ontbrekende informatie blijken te verschaffen.

¹³²⁾ Enkele weken vóór het uitstelbesluit vonden overigens zowel Brinkhorst als Van der Stoel het nodig om Pronk op de vingers te tikken voor het uiten van meningen over het mogelijk mislukken van de CIES. Hij had er weliswaar aan toegevoegd het dan niet onredelijk (de Volkskrant schreef ‘onzedelijk’) te vinden als de OPEC de olieprijs zou aanpassen aan de inflatie in de wereld, maar Brinkhorst stelde dat ‘elke uitspraak over een mogelijke mislukking (...) degenen die de zaak willen laten mislukken in de kaart’ speelde, en tot die laatsten rekende hij ‘de radicalen in de Derde Wereld’ (de Volkskrant, 20 november 1976). En NRC/Handelsblad maakte twee dagen later alsnog een voorpaginabericht van Van der Stoels commentaar met de kop: ‘Van der Stoel: Pronk schaadt overleg Parijs’, en in het bericht: omdat, naar ‘de mening van Den Haag’, door Pronks uitspraken ‘EG-partners als bijvoorbeeld West-Duitsland onnodig worden geprikkeld’ (22 november 1976) – onnodig?

¹³³⁾ Tegen die tijd was ook de CIES-agenda weer verzwaard, omdat de in maart 1977 binnen Unctad begonnen ‘Negotiating Conference on a Common Fund’ op 3 april, na vier weken, (voorlopig) was geëindigd zonder enig resultaat (Unctad Monthly Bulletin, no.127, April 1977, p. 2-3). Zoals Van der Stoel al op 24 maart had gevreesd brachten de Negentien het CF dus weer terug in de CIES (Dierikx et al., red., 2005b, p. 704).

kunnen worden. De nog in dezelfde maand te beginnen slotronde beloofde dan ook een laatste alles-of-niets-poging te zullen worden, teneinde er daarna hoe dan ook een punt achter te kunnen zetten. Eerst moesten de topambtenaren proberen conceptbesluiten te formuleren (van 26 tot 28 mei); daarna zouden de ministers het overnemen (van 31 mei tot 3 juni, volgens Amuzegar, of ‘gedurende en vlak na Pinksteren’, in de vorm van ‘vier ministeriële onderhandelingssteams’, volgens Wellenstein). En dat werd een slotpoging die volgens de eerste ‘keihard’ en volgens de laatste ‘zowel emotioneel als ontnuchterend’ verliep.¹³⁴

Een ultieme test?

Eerst de uitkomsten. Tekenend voor ‘de sfeer van uitputting en ongenoegen’ in de ‘verwarde finale’ was dat de echte eindteksten pas ‘na vele weken’ gepubliceerd konden worden, en ‘veel te volumineus’ waren om ‘zelfs maar in uittreksel te kunnen worden weergegeven’ (respectievelijk Amuzegar 1977, p. 418, en Wellenstein 1977a, p. 105). Het ‘weinig zeggende slotcommuniqué’, aldus de laatste, bevatte inderdaad alleen telegramstijlige opsommingen van punten waarover de deelnemers het eens en oneens waren, meestal zonder verdere toelichting, meer gelijkend op van de tafel opgeveegde tekstfragmenten waaraan alleen wat kopjes waren toegevoegd, dan op een echt persbericht – alleen de ervoor en erna geplaatste alinea’s met diplomatieke algemeenheden suggereren nog dat het een gemeenschappelijke verklaring was.¹³⁵

Als ‘belangrijkste resultaten’ noemde het Jaarboek (dat ook andere bronnen gebruikt moet hebben) zelf: het hulpaanbod van de Acht van één miljard dollar voor speciale actie ten bate van MOL’s en MSA-landen, en de (kennelijk individuele) toezeggingen van de donors ook hun ove-rige ODA ‘substantieel’ te verhogen, met extra inspanningen door de grootste achterblijvers. Ook de overige afspraken lagen, voor zover ze de Acht iets kostten, voornamelijk in de (financiële of technische) bijstandsfere, met uitzondering van de belofte dat de algemene tariefpreferenties zouden worden verbeterd, dat ook andere maatregelen zouden worden genomen om ‘zo mogelijk’ de eerder genoemde Lima-doelstelling te bereiken, en dat de IMF-quota zouden worden vergroot (dit alles zonder nadere concretisering). Voor de rest stonden er tegenover de veel méér omvattende opsommingen van niet geaccordeerde punten alleen studies, conferenties, en daarmee vergelijkbare ‘gedeelde conclusies of opvattingen’ vermeld (MinBuza 1977b, p. 96-100).

En dat laatste gold ook voor de slechts gedeeltelijke akkoorden over het weer voorgelegde grondstoffenfonds en de kwestie waarmee de CIES in eerste aanzet ontstond – energie: er was nu weliswaar principiële instemming met de vestiging van zo’n CF (mede dankzij een ‘nuchterder standpunt’ van de Carter-regering) – maar over de doelstellingen en voorwaarden van dat Fonds moest nog wel verder worden onderhandeld in Unctad! –, en er waren ‘goedgekeurde teksten’ over ‘energievoorziening, conservering, overgang naar nieuwe energiebronnen’ – maar niet over ‘toekomstige consultatieprocedures’! (Wellenstein 1977a, p. 106). Dat was wel een wat eufemistische formulering ook, want het Jaarboek zei gewoon dat er ‘op het gebied van de energieprijzen’ geen overeenstemming werd bereikt, terwijl het daarnaast liet zien dat de Acht alleen met vage algemeenheden hadden geantwoord op de wens van de Negentien ten aanzien

¹³⁴⁾ Respectievelijk Amuzegar 1977, p. 423, en Wellenstein 1977b, p. 587 (de door de eerste genoemde data van de ministeriële slotzitting lijken overigens onjuist; het hierna te noemen slotcommuniqué vermeldt althans 30 mei tot 2 juni).

¹³⁵⁾ Het reeds genoemde BuZa-Jaarboek nam dit ‘rapport’ op als bijlage 28 (MinBuza 1977b, p. 141B-145B). De echte eindteksten schijnen wel in het BuZa-archief te zitten, maar ze zijn voor zover mij bekend door niemand ooit gepubliceerd.

van de bescherming van de koopkracht van hun exporten (MinBuza 1977b, p. 96).

De aanduiding van het Jaarboek was echter op dit punt erg onvolledig – niet alleen bevatte de bijlage ook nog andere onafgehandelde onderwerpen uit de energiedebatten (p. 143B), Wellenstein gaf ook enige informatie over het vastlopen van deze sleutelkwestie in de CIES: stellend dat de Acht over veel meer aspecten van de toekomstige energievoorziening, zelfs over ‘alles’ wat daarmee te maken had, hadden gehoopt op doorgaande consultaties, en opmerkend dat ‘vele leden’ van de Negentien dat ook wensten, zelfs dat ‘belangrijke olieproducenten’ er vóór waren, constateerde hij dat de Negentien het onderling toch niet eens konden worden. Tot in de laatste nacht zochten zij, ‘wanhopig’ maar tevergeefs, naar een compromis; en toen hebben de Acht maar ‘verklaard dat zij op dat moment de zaak liever lieten rusten’ – wat ‘heel verstandig’ was, schreef Wellenstein, want ‘vermoedelijk’ versterkten zij zo ‘de hand van die olieproducenten die zich van de cruciale betekenis van deze problematiek op zeer verantwoordelijke wijze bewust’ waren.¹³⁶

Van een ‘vastlopen’ van deze kwestie, zoals ik hierboven stelde, meende Wellenstein op dat moment kennelijk nog niet te willen horen. Terwijl De Jong c.s. zelfs ontkennen dat er in de slotfase nog over olieprijsen is onderhandeld (Jong et al. 2005, p. 249-250), en Amuzegar dit op verschillende plaatsen tegenspreekt, lijkt Wellenstein alleen te opperen dat daarover beter niet, of niet zoveel, gesproken *had moeten worden* – zo kan althans aan het einde van zijn tweede nabeschuiving worden gelezen. Daar verklaart hij dat, wanneer het iedereen duidelijk wordt ‘dat consultatie over wereldenergievraagstukken iets anders is dan meepraten over *andermans* olieprijsbeslissingen,’ dan zal ‘ook het internationale consultatiekader tot stand komen’ – zo leek hij tenminste te hopen (1977b, p. 588, cursivering toegevoegd).

Of die hoop gegrond was, zullen we nog zien; eerst even de vraag of uit deze afloop van de CIES kan worden afgeleid of het het zogenaamde ‘oliewapen’ nu wèl of niet werd ingezet ten behoeve van de overige ontwikkelingslanden. Dat het niet, of in elk geval niet voldoende, heeft gewerkt, is wel duidelijk, maar is het wèl echt geprobeerd? Daarover geven de bronnen onvoldoende informatie. Wellenstein, bijvoorbeeld, vermeldt niet waarover tijdens de slotonderhandelingen de Negentien precies van mening verschilden: waren zij het onderling oneens omdat (sommige of de meerderheid van) de zeven OPEC-landen niet echt iets van hun oliemacht wilden afstaan? Of probeerden de laatste de andere twaalf landen ervan te overtuigen dat de Acht toch niet bereid zouden zijn verder te gaan op de andere terreinen? Dat laatste was, op de valreep van de conferentie, intussen natuurlijk wel een ‘bewezen’ argument geworden, want de Acht hadden duidelijk aangegeven niet van plan te zijn de afronding van de CIES nòg eens uit te stellen.

Als dit de gang van zaken was tijdens dit laatste potje ‘zwartepieten’, en er ook binnen de Acht in dit stadium geen bereidheid, of aanleiding, meer bestond om het eigen eenheidsfront te

¹³⁶) Wellenstein 1977a, p. 105-106. Hij noemde die ‘verantwoordelijke’ OPEC-leden niet, maar waarschijnlijk waren het (in elk geval) Iran en Saoedi-Arabië: Amuzegar schijnt namelijk één van de twee slachtoffers van dit intra-OPEC conflict te zijn geworden. Over hem vertellen De Jong c.s. het verhaal dat op een bepaald moment zowel met hem als eerder met de Saoedische olieminister Yamani een ‘opmerkelijk akkoord’ werd bereikt over een consultatiemechanisme betreffende allerlei aspecten van de internationale energiesituatie. Geen van beiden zou er echter in geslaagd zijn hiervoor de instemming van de G77 (geleid door de ‘sterke Algerijnse BuZa-minister Bouteflika’) te verkrijgen, waarna ‘zowel Yamani als Amuzegar teleurgesteld naar huis gingen.’

Verder komt deze bron nog met een impressie van het EG-overleg op de laatste dag van de conferentie. Daaruit kan worden afgeleid dat het enig haalbare energiecompromis op suggestie van de aanwezige EZ-vertegenwoordiger als niet de moeite waard werd gekwalificeerd. Staatssecretaris Brinkhorst zou dit oordeel gedeeld hebben, met de toevoeging dat de reeds bereikte akkoorden op de andere terreinen desondanks gehandhaafd konden worden. Binnen de EG zou zich niemand daartegen hebben verzet, maar de VS zouden er wel mee voor het blok zijn gezet (Jong et al. 2005, p. 250).

verbreken, dan moet de conclusie dus zijn, dat uiteindelijk de weigerende landen aan zowel de ene als de andere kant *elkaar het excuus leverden om niet verder te bewegen!* Het is dan niet meer van belang wie van deze twee antagonisten het grootste verwijt zou moeten treffen: de OPEC-7 of de OESO-8 – uit het eindresultaat blijkt dat zij het, hoe dan ook, op een gegeven moment *samen* – maar wellicht niet in samenspanning – eenvoudig hebben verdomd nog verdere stappen te zetten. Een netter woord is niet terecht: elk van hen kon het erbij laten, *omdat* de andere partij geen nieuwe daden meer uitlokte! En dat maakte dat ook de derde partij (de meerderheid van de Negentien òf alleen de twaalf overige ontwikkelingslanden) uiteindelijk slechts kon kiezen voor het bewaren van de eenheid in de eigen (sub)groep.¹³⁷

De overige twaalf ontwikkelingslanden, en de rest van de Derde Wereld achter hen, stonden aan het eind van de CIES dus in de kou – zoals van meet af aan gevreesd was! En wat misschien nog erger was, zij konden dat – anders dan bij Unctad-conferenties! – niet al te nadrukkelijk laten merken: een openlijk protest zou het moeilijk hebben gemaakt om bij de verklaring daarvan geen verwijten aan OPEC te maken.¹³⁸ Het reeds genoemde communiqué na afloop was

¹³⁷⁾ Het is denkbaar dat eerst de zeven OPEC-leden besloten de onderlinge eenheid niet te verbreken, en dat de overige twaalf zich alleen dáárdor gedwongen zagen de eenheid binnen de Negentien te handhaven. Maar verschil zal dat niet hebben gemaakt: zolang het eindresultaat van de CIES niet ieders tevredenheid kon wegdragen, zal vermoedelijk geen van de zeven of twaalf landen zelfs maar hebben overwogen om na afloop naar buiten te komen met de mededeling dat men, desondanks, met de Acht tot een akkoord was gekomen. Ik denk dan ook dat hun aan het eind gebleken eensgezindheid minder het gevolg was van een of ander man-daar van de G77 – als dat er al was – als wel het product van de op dat moment relevante omstandigheden (met daaronder zowel de weigering van één of enkele OPEC-staten als de volgehouden eenheid van de Acht).

Opmerkelijk is echter dat Amuzegar, in zijn uitvoerige analyse van de redenen voor wat hij ‘de armzalige resultaten van de CIES’ noemde (Amuzegar 1977, p. 422), wèl probeerde te suggereren dat de eenheid van de Negentien het resultaat was van een weloverwogen en reeds vroegtijdig genomen besluit – ik weet alleen niet of hij wel te geloven is. In eerste instantie leek het nog dat hij de oorzaak van de mislukking evenwichtig verdeelde, door te stellen dat zowel de Acht als de Negentien hun eigen onderhandelingskracht overschatten en bleven handelen alsof zij homogene blokken waren (onder andere door pressie van de andere kant hardnekkig te blijven trotseren). In zijn analyse van de daarna als ‘onoverbrugbaar’ tegenover elkaar gezette onderhandelingsstrategieën van beide groepen leek hij echter de zwarte piet toch weer méér naar de OESO-8 te willen schuiven dan naar de OPEC-7. Hij deed dat in de eerste plaats door de strategie van de Acht dusdanig karikaturaal weer te geven (al was de kern daarvan niet onjuist), dat wat de Negentien eigenlijk best goede aanknopingspunten had kunnen bieden (een ‘quid pro quo’-strategie van over en weer gegunde concessies), er toch wat doortrapt en boosaardig uitzag (idem, p. 424-425 en 426, met een citaat uit de *New York Times*, dat dit leek te bevestigen).

Echt verbazingwekkend was echter het beeld dat Amuzegar trachtte op te hangen van de onderhandelingsstrategie van de Negentien. Die zouden, uit vrees voor de voortdurend dreigende splijting in eigen gelederen, hebben besloten *uitsluitend* te streven naar een pakket van overeenkomsten dat ‘iets voor iedereen’ bevatte. Blijkbaar was de groep zich wel bewust van het gevaar dat zo’n streven ook kon eindigen in ‘niets voor wie dan ook.’ Maar de redenering was kennelijk dat dit laatste met volgehouden eendracht zou kunnen worden voorkomen. Dubieus of niet, men zette dus ‘solidariteit tot elke prijs’ – nog steeds in Amuzegars woorden – dusdanig hoog in het vaandel, dat men zelfs ‘bereid was af te zien van enkele ondergeschikte successen op korte termijn’ – alsof de veronderstelde beloning daarvoor noodzakelijk zou uitdraaien op wat hij er tegenover plaatste, namelijk: ‘een uitgebreid en blijvend succes van de onderhandelingen’ (idem p. 426).

Was dit echt de strategie van de Negentien? Dan lijkt er een soort van fatalisme achter te hebben gezeten, of misschien een enigszins fatalistische *alles-of-niets*-benadering. Een dergelijke strategie leek echter weinig kansrijk! Als die werkelijk is toegepast, rijst zelfs de vraag of de Negentien wel echt op resultaten uit waren – als zij dachten die zònder compromissen te kunnen binnenhalen! (een vraag waar Rothstein kennelijk ook mee worstelde, al staat die dan niet expliciet in zijn twee aan de Noord-Zuid-onderhandelingen gewijde boeken – Rothstein 1977 en 1979). Misschien kan dan achteraf zelfs nog worden geconcludeerd – mits de aan het slot van noot 136 genoemde bron correct is – dat het zònder de EG nòg bijna ‘niets voor iedereen’ was geworden in de CIES!

¹³⁸⁾ Ik vind het dan ook wel gênant om de Iraniër Amuzegar lof te zien toezwaaien aan de BuZa-minister van Jamaica: ‘een klein eiland met een energietekort – die in de slotzitting van de CIES de positie en de prioriteiten van de OPEC met grote welsprekendheid en onmiskenbare oprechtheid verdedigde’ (1977, p. 427, voet-

dan ook een wonder van positief denken over het gebeurde, met als enige uitzondering een kort paragraafje waarin de Negentien als geheel (!) zeiden het te betreuren dat over de meeste op structurele verandering gerichte voorstellen en over bepaalde urgente actievoorstellen geen overeenstemming kon worden bereikt (tevens de enige paragraaf waarin nog naar de NIEO werd verwezen – MinBuza 1977b, bijlage 28).

Wellenstein heeft er moeite mee deze CIES-uitkomst een ‘mislukking’ te noemen: ‘de enige adequate maatstaf voor een gebeurtenis van deze soort’ was volgens hem ‘of er ja dan nee zinnige vooruitgang geboekt is’ – er kon ‘immers geen sprake van zijn dat de vele problemen’ in de betrekkingen tussen Noord en Zuid zomaar ‘opeens zouden worden “opgelost”’ (1977b, p. 587). Dat laatste was natuurlijk waar, maar geen argument terzake: de ‘Parijse dialoog’ was namelijk veel méér dan alleen maar ‘één (betrekkelijk) kortstondige fase in een continu proces’ (idem) van onderhandelingen tussen ontwikkelings- en ontwikkelde landen, een proces dat actief zou en moest worden voortgezet in ‘the UN system and other existing, appropriate bodies’ (zoals het communiqué had gesteld – MinBuza 1977b, p. 144B). De CIES was weliswaar tijdelijk van karakter, maar dat zij alleen maar een voorbereidingsfunctie had was zeker niet ieders bedoeling geweest: er zou ook echt onderhandeld worden (over energie, onder andere).

De eerder toegelichte opzet van de CIES beloofde dan ook véél meer te zijn dan slechts een onderbreking in een proces dat daarna op dezelfde voet zou worden voortgezet – in tegen-deel: of dat anderhalf jaar daarvóór nu expliciet was verwoord, of niet, het zou in de ogen van velen (van publiek en pers, maar ook die van vooraanstaande politici) echt een poging worden om nu eens op een heel andere manier, en in het selecte gezelschap van de belangrijkste landen van het moment, met elkaar in dialoog te gaan over de problemen die al jarenlang tevergeefs aan de orde waren gesteld. Bedoeld of niet, dat droeg ontegenzegglijk ook de suggestie in zich van een verhoopte – zoal niet verwachte, dan toch in elk geval mogelijk geachte – *doorbraak* in een proces dat door alle partijen als versleten werd ervaren. Wie dat (achteraf) ontkende – zoals de deelnemers zelf, inclusief Wellenstein –, paste onmiskenbaar zijn oordeel aan het tot stand gekomen matige resultaat aan.

In dit licht gezien was de uitkomst dus een flop: ondanks de wel bereikte (deel)overeenkomsten was er niets dat zelfs maar in de buurt kwam van een doorbraak. De oorspronkelijke CIES opzet mislukte faliekant.¹³⁹

noot). Dit nadat dezelfde auteur eerst al zelf had geconstateerd dat ‘de leden van de OPEC (...) in de tussentijd (...) veel van hun aanvankelijke solidariteit hadden verloren’ (idem, p. 426). Helemaal bont maakte deze waarnemer het verderop waar hij, ondanks deze constatering, toch meende te kunnen beweren dat bij de Negentien ‘de onderlinge solidariteit tot aan het bittere einde op ontzagwekkende wijze bleef bestaan’ (idem, p. 427) – vreemd om in een streven dat in de afgrond had kunnen eindigen, iets verheffends te kunnen zien!

¹³⁹) Achteraf gezien gold dit ook voor de langere termijn: Wellenstein had nog wel hoop dat de CIES, ondanks de ‘ontnuchterende’ afloop, toch nieuwe impulsen zou geven aan het, noodzakelijk doorgaande, proces – en niet alleen ten aanzien van energie. Maar inmiddels kan ik slechts bevestigen wat ik zowel in september 1977 (in hetzelfde nummer van de *Internationale Spectator*) als later schreef over dit proces, namelijk ‘dat het gewicht van de ontwikkelingsdimensie in de besluitvorming terzake, zowel die in Nederland als die in internationaal verband, is afgenomen’ – al wil ik wel de op de bladzijde daarna gebruikte kwalificatie van de ‘Noord-Zuid-dialoog’ in Parijs als ‘gestrand’ corrigeren als onvolledig: gestrand was zij alleen in het licht van de oorspronkelijk verhoopte doorbraak. Maar inhoudelijk was wel sprake van enige vooruitgang, al was dit niet veel (Coppens 1977, p. 539-540).

Merkwaardig ontwijkend was echter Pronks reactie op de hier geciteerde stelling (mijn beschouwing was één van de veertien commentaren op Pronks beleid in dit nummer, gevolgd door diens repliek): dat het gewicht van de ontwikkelingsdimensie was afgenomen ‘is naar mijn mening slechts schijn’, zo schreef hij; die dimensie ‘leek in de internationale onderhandelingen vóór 1973 veel gewicht te krijgen, maar die onderhandelingen speelden zich toen af in de marge van een gegarandeerde welvaartspositie van het Westen, en werden niet serieus gevoerd’ (Pronk 1977b, p. 578). Maar dát was niet de vergelijking die ik had gemaakt; ik keek aan het einde van Pronks regeerperiode terug naar het begin en midden daarvan; over de daaraan voorafgegane periode zouden wij weinig meningsverschil hebben gehad. (Zie ook Pronks vervolg in het tweede deel van de

Die hoop op een doorbraak naar serieuze Noord-Zuid-onderhandelingen had overigens niet bij alle landen op de voorgrond gestaan. Sommige olielanden zijn mogelijk zelfs nooit van plan geweest zich door internationale afspraken met andere dan OPEC-genoten aan banden te laten leggen. En zo zullen er ook onder de Acht landen zijn geweest die helemaal niet zo op afspraken met de OPEC zaten te wachten, maar intussen wel eens de inzet van het oliewapen ten behoeve van de overige ontwikkelingslanden wilden testen – met in het achterhoofd wellicht de gedachte, dat een weigering van OPEC het eenheidsfront van de G77 fataal zou aantasten. Aanhangers van dergelijke pro-domo-opvattingen zullen na afloop dus niet van een mislukt CIES-experiment hebben gesproken; hoewel zij dat front nog niet echt ineen zagen storten, veel tanden leek het daarna niet meer te hebben!

Evenmin is het verwonderlijk dat noch de teleurgestelde, noch de slechts gedeeltelijk tevreden gestelde landen er na afloop behoefte aan hadden zich lang bezig te houden met de oorzaken van de mislukking: de zaken lagen nu eenmaal zoals zij lagen, regeringen waren niet in staat gebleken voldoende consensus te bereiken over wat er wel en niet, en hoe dan wel, moest worden aangepakt. Het ging er nu om de blik op de toekomst te richten, en zo nodig de positieve punten maar wat extra te benadrukken.¹⁴⁰

Behalve het onvermogen om door middel van regeringsoverleg tot echt, gezamenlijk uitgestippeld, beleid te komen, leed de CIES ook nog aan een ander gebrek – de reden waarom de tussenkop boven van deze sectie van een vraagteken is voorzien: het CIES-experiment kon ook geen *ultieme* test worden genoemd, omdat deze reeks besprekingen alleen over de betrekkingen *tussen* landen ging, en niet of nauwelijks over het daarmee samenhangende en noodzakelijke binnenlandse beleid. Dat is geen nieuws natuurlijk – het is een manco bij de meeste intergouvernementele conferenties. Bij de CIES was het echter nodig deze correctie met extra nadruk aan te brengen, omdat deze zogenaamde ‘Noord-Zuid-dialoog’, zoals de media de CIES meestal noemden, wel het imago had (bij het publiek, maar ook bij veel politici) mede over het ontwikkelingsvraagstuk te gaan. En dat was onterecht, omdat de CIES enkele zeer belangrijke, maar voornamelijk binnenlandse aspecten van dat vraagstuk (ongelijkheid, mensenrechten en gefrustreerde ontwikkeling) buiten de orde liet. Dit overigens niet omdat deze formeel taboe waren, maar omdat waarschijnlijk géén van de landen het nodig of nuttig vond de toch al zo moeilijke *internationale* betrekkingen daarmee te belasten. Wat dit betreft was de CIES dan ook een echte conferentie van ministers van *buitenlandse* zaken (of van financiën, energie of economische zaken, in bepaalde gevallen) en hun ambtelijke vertegenwoordigers, niet van OS-ministers die ook worden geacht verbetering van interne zaken in ontwikkelingslanden na te streven.

Dit gebrek was ten tijde van de CIES overigens nòg opvallender, en te meer teleurstellend

deel van de hierna komende noot.)

¹⁴⁰⁾ Van der Stoep (die het CIES-slot vermoedelijk aan Brinkhorst overliet – misschien omdat er in Nederland op 25 mei verkiezingen waren geweest, na de val van het kabinet-Den Uyl in maart 1977) – schreef bijvoorbeeld in zijn deel van de MvT voor 1978 (waarschijnlijk niet meer dan enkele weken na afloop), dat ‘de CIES naar de mening van de regering als experiment een gunstig oordeel’ verdiende (wèl met een ‘voorzover...’, maar toch gunstig). Bij de positieve punten noemde hij, naast de bijdrage ‘tot een beter wederzijds begrip voor het complexe karakter’ van de materie, ook dat ‘de regering het van belang’ achtte ‘dat de conferentie zonder confrontatie kon worden afgesloten’ (MinBuza 1977a, p. 56). Het eerste was misschien wel winst, maar het laatste vereiste te veel blindheid om zinvol te kunnen zijn.

Pronk had daaraan in zijn eigen deel van deze MvT niets toe te voegen. Maar in het vervolg van zijn reeds in noot 139 geciteerde repliek stelde hij dat ‘thans [dus na de CIES!] de onderhandelingen hard en zakelijk zijn, want ook het belang van de traditioneel rijke industrielanden staat op het spel’ – met meteen daarop weer een wending naar een volgens hem geboden politieke taak ‘in deze thans serieuze onderhandelingen’ (Pronk 1977b, p. 578). Waarmee hij, vrees ik, ook toen nog, meer ‘wishful thinking’ aan de dag legde dan realiteitsbesef (maar de politieke taak die hij eruit afleidde was misschien wel de enige die nog restte).

omdat (zoals we hierboven al hebben gezien) precies halverwege, in juni 1976, op de Wereldwerkgelegenheidsconferentie van de ILO in Genève, aanbevelingen werden uitgedokterd voor de daar vervolgens met algemene stemmen aanvaarde *basisbehoeftenstrategie* in het ontwikkelingsbeleid. Dat daar niet bij werd aangeknoopt moet een gemiste kans worden genoemd: men kan zich althans voorstellen dat als de Negentien zich ook in Parijs met nadruk achter deze aanbevelingen hadden opgesteld, de Acht ten minste één reden méér zouden hebben gehad om zich gevoelig(er) te tonen voor de namens de armen in de Derde Wereld geuite verlangens van de Negentien. En ook als in Parijs niet het belang van het basisbehoeftenmodel zelf een bespreking waard zou zijn geweest, zou het dan niet voor minstens één of enige van de Acht opportuun zijn geweest om hun dialoogpartners uit het Zuiden erop te wijzen dat hun pleidooien mèt dit model aan overtuigingskracht zouden hebben gewonnen?

Er is echter geen aanwijzing dat het in Parijs zelfs maar ter sprake is gebracht, al suggereerde de DAC-Review van anderhalf jaar later dat wel.¹⁴¹ Ook in dat opzicht was de CIES dus geen winst.¹⁴²

Overige ontwikkelingen en vooruitzichten?

Het einde van de CIES bezegelde dus de afnemende betekenis van de ‘grondstoffenmacht’ van de niet-OPEC-ontwikkelingslanden – al was bij de ontwikkelde landen ook de vrees voor OPEC ook wel wat geluwd. Of de eerder geziene, of verhoopte, mogelijkheden voor een meer evenwichtige, integrale (economische en sociale aspecten omvattende) internationale aanpak van het ontwikkelingsvraagstuk er nog waren, werd eveneens steeds meer de vraag – al betekende dit niet dat de discussie erover snel verstomde. Het bredere, maar (voornamelijk) economische en externe relaties betreffende, Noord-Zuid-overleg kwam weliswaar evenmin ten einde, maar het duurde wel tot in de volgende kabinetsperiode voordat die draad weer kon worden opgepakt.

Daarentegen werden diverse onderhandelingen over meer specifieke economische aangelegenheden wel voortgezet in deze periode, gedeeltelijk in vervolg op wat er al tijdens de CIES aan besprekingen had plaatsgevonden. In het onderstaande zal ik alleen nog even die onderwerpen uit dit specifieke overleg aanstippen die niet in de volgende paragraaf van dit hoofdstuk terugkomen, en daarna nog enkele initiatieven noemen die eveneens pas in hoofdstuk 7 weer ten tonele zullen komen.

¹⁴¹⁾ De passage is wat onduidelijk, maar betreft wel de achterdocht die het aankaarten van de basisbehoeftenaanpak opriep bij veel Derde Wereldleiders (DAC 1978, p. 28). Wellenstein, die de Ontwikkelingscommissie van de CIES voorzatz, waar het in de eerste plaats aan de orde had kunnen komen, maakte er nergens melding van. Hoewel hij in zijn eerste nabeschouwing wel verwees naar een door zijn collega-preadviseur, P.J.G.Kapteyn, gemaakte opmerking over de ‘totale asymmetrie’ in NIEO-documenten tussen de door ontwikkelingslanden verlangde voorkeursbehandeling in de internationale betrekkingen en de afwezigheid van iedere verplichting om ook het eigen ontwikkelingsbeleid volgens bepaalde normen te voeren. Wellenstein onderschreef deze aanbeveling wel, maar verzuimde haar door te trekken naar de CIES (Wellenstein 1977a, respectievelijk p. 111 en 113, noot 21; en Kapteyn 1977, p. 53-54).

¹⁴²⁾ Dat is ook de conclusie die Rothstein formuleert aan het eind van zijn eerstgenoemde boek: ‘The case for international redistribution (...) is not strong in isolation from domestic redistributions’ (1977, p. 378). Wellicht vereiste het de politieke vermetelheid en principiële gedrevenheid van een OS-minister als Pronk om ook ten aanzien van de interne dimensies van het ontwikkelingsprobleem beleidseisen te durven stellen. Dat zijn stem, als hij bij de CIES had kunnen optreden, in dit gezelschap waarschijnlijk niet méér dan die van een roepende in de woestijn had kunnen zijn, zou zo’n interventie natuurlijk niet overbodig hebben gemaakt – al zullen we in de laatste sectie van subparagraaf 6.3.2 nog zien dat Pronk bij de Nederlandse discussie over de wenselijke oriëntatie op basisbehoeften niet altijd consequente stellingen verdedigde.

Tot de eerste behoorden de internationale onderhandelingen over afzonderlijke grondstoffen. Unctad-4 had daar dus een urgentielijst van achttien producten voor opgesteld. Die onderhandelingen vonden wel plaats, maar er werd weinig of geen succes bij geboekt: tot het einde van 1977 konden alleen enkele al bestaande overeenkomsten worden verlengd (tarwe, tin, koffie, cacao, en suiker, maar de laatste bevatte geen economische regelingen meer, terwijl belangrijke importeurs als de VS en de EG nog altijd niet meededen). Minder effectief waren overigens ook de andere akkoorden – zoals de nog lopende overeenkomst voor olijfolie, die pas in 1978 aan vernieuwing toe was. In die dagen werd nog verondersteld dat het ontbreken van nieuwe grondstoffenovereenkomsten voornamelijk werd veroorzaakt door de al maar niet slagende onderhandelingen over de gemeenschappelijke financiering ervan (het Common Fund, waarvoor de in november-december 1977 hervatte besprekingen in Unctad, ondanks het principiële CIES akkoord daarover, opnieuw vastliepen).

Dat de EG wederom niet toetrad tot de nieuwste suikervereenkomst van 1977 had deels te maken met suikerverplichtingen die de Gemeenschap op zich had genomen tegenover de ACS-landen, maar veel meer nog met de moeilijkheid om het gemeenschappelijke suikerbeleid van het eigen GLB daarvoor aan te passen. Daarnaast fungeerden voor de ACS-landen intussen het Stabex-mechanisme (dat enige uitvoeringsperikelen ondervond, terwijl de moeizame discussie over mondialisering van dit mechanisme ten behoeve van andere ontwikkelingslanden vooral door Frankrijk werd gedwarsboomd). Verder hielpen voor hun export van halffabrikaten en industrieproducten de verbeterde speciale tariefpreferenties van de nieuwe Lomé-Conventie een beetje. Tevens zij vermeld dat de voorkeursbehandeling van deze landen niet alleen voor onmin zorgde met andere ontwikkelingslanden – ook bij de Manilla-conferentie van de G77.¹⁴³ Deze speciale en de algemene tariefpreferenties van het APS¹⁴⁴ speelden ook een rol tijdens het vervolg van de in 1973 begonnen bredere handelspolitieke onderhandelingen in het kader van de GATT (inmiddels de MTN geheten). In de laatste zat tot in 1977 nog niet veel schot, afgezien van een eerste serie, grotendeels bilaterale, concessies op tropische producten tegen eind 1976 (Monthly Bulletin Unctad, no. 126, p. 2-3). De VS en Japan drongen wel aan op grotere spoed, maar de afronding zou toch pas in 1979 lukken.

Eerder in deze paragraaf heb ik vermeld dat de hervormingsbesprekingen van het internationale monetaire systeem in 1976 voorlopig werden afgerond met enkele besluiten van het Interimcomité. De IMF-statuten zouden daarvoor moeten worden gewijzigd, maar dit kostte meer dan enkele weken. Het eerste ontwerp van wat de *tweede* statutenwijziging zou worden werd weliswaar eind maart 1976 voorgelegd, maar de definitieve goedkeuringsprocedure was nog niet klaar aan het eind van Pronks eerste ministerschap – de wijziging zou pas op 1 april 1978 effectief worden (Ketting 1980, p. 397), zodat we het resultaat van de (onder andere) beoogde versterking van het IMF-toezicht pas in het volgende hoofdstuk zullen bezien.

En in de scheepvaartsector bleef de door ontwikkelingslanden bepleite VN-Gedragscode voor Liner Conferences nog lange tijd controversieel. Zelfs toen in maart-april 1974 een meerderheid van 72 landen dan maar de knoop doorhakte, waren er nog altijd zeven landen tegen en onthielden vijf andere (waaronder ook Nederland) zich van stemming (Monthly Bulletin Unctad, no. 93, p. 2).

Bij diverse van deze kwesties was de EG genoodzaakt als eenheid op te treden, en dat maakte de al eerder genoemde druk om ook op andere terreinen dan het handelsbeleid tot nadere coördinatie en integratie te komen steeds groter. Teneinde deze druk in goede, inhoudelijk betere, banen te leiden ondernam het kabinet-Den Uyl twee, in theorie samenhangende, stappen:

¹⁴³) Zie Rothstein 1977, p. 152, noot 39. Brinkhorst, Pronk, en Lubbers kregen er ook nog Kamervragen over te beantwoorden (IS 1976, p. 170-171).

¹⁴⁴) Waarin Canada en de VS hun APS-stelsels pas in juli 1974 en januari 1976 lieten ingaan (Monthly Bulletin Unctad, no. 94 en 114, respectievelijk p. 3 en 4).

- Actief participeren in de beleidsdiscussie binnen de EG; en
- Steun zoeken bij en gezamenlijke standpunten uitwerken met andere hervormingsgezinde landen, binnen zowel als buiten de EG.

Wat het eerste betreft: nadat de Commissie en ook West-Duitsland in 1976 opnieuw standpunten hadden rondgestuurd over de door hen gewenste verdere vergemeenschappelijking van het OS-beleid van de lidstaten, greep de Nederlandse regering haar raadsvoorzitterschap in de tweede helft van dat jaar aan om ook zelf een nieuw memorandum ter tafel te brengen.¹⁴⁵ Gegeven de meningsverschillen die er binnen het kabinet over bestonden, was het goed dat dit stuk toch de wenselijkheid van een mondiale en structurele aanpak bepleitte als twee van de uitgangspunten voor gemeenschappelijk EG-beleid. Tevens werd de bereidheid uitgesproken om op een aantal specifieke terreinen de mogelijkheden te verkennen voor meer onderlinge consultatie, coördinatie en convergentie van beleid; wel werd echter die bereidheid gekoppeld aan welomschreven doelstellingen en opvattingen voor elk van die terreinen. Voorts droeg mogelijk ook Pronks recente politieke succes tijdens Unctad-4 in Nairobi, waar zeventien OESO-landen (waaronder zeven EG-landen) openlijk afstand namen van de grootste dwarsliggers (de VS, het VK en West Duitsland), ertoe bij dat dit nieuwe memorandum uitdrukkelijk stipuleerde dat Nederland zich, ondanks die bereidheid, 'niet' kon 'verplichten tot het uitsluitend innemen en uitdragen van gemeenschappelijke standpunten.'¹⁴⁶ In het EG-raadsoverleg dat op deze memoranda volgde werd bij resolutie vastgelegd, dat verdere convergentie van het beleid der lidstaten ook afhankelijk zou zijn van de daadwerkelijke uitvoering van eerdere afspraken – wat volgens Pronks laatste MvT (voor 1978) met name een oproep inhield tot een grotere hulpinspanning van lidstaten die de 0,7%-doelstelling voor hun ODA nog niet hadden gerealiseerd (MinBuza 1977a, p. 57-58).

Steun zoeken voor wenselijke internationale maatregelen bij andere landen, ook buiten de EG-groep, waarmee een zekere inhoudelijk-politieke 'gelijkgezindheid' was te verwachten, was natuurlijk ook in het verleden al gedaan door Udink en Boertien – die ook deze laatste aanduiding al gebruikten. Pronk nam die draad al vóór Unctad-4 weer op, zij het dat hij daarvoor pas in februari 1975 contact zocht met zijn Noorse collega, Thorvald Stoltenberg.¹⁴⁷ Gezamenlijk namen zij toen het initiatief tot een eerste verkennende bijeenkomst met drie andere industrielanden (die nog twee EG-landen: het VK en Denemarken, naast Zweden omvatten). Die vond nog in dezelfde maand plaats in Den Haag, waarna nog drie nieuwe ontmoetingen volgden in dit jaar (in Oslo, mei, toen ook Finland en Canada werden uitgenodigd; in Londen, augustus, en in Stockholm in november).¹⁴⁸ Na deze laatste bijeenkomst, die kort na de veelbelovende 7e SAV VN in New York en vlak voor het begin van de CIES-onderhandelingen in Parijs plaatsvond (waarin Canada en Zweden als enige van de groep op individuele basis

¹⁴⁵⁾ De MvT voor 1977 gaf er een korte samenvatting van (MinBuza 1976b, p. 55-56), terwijl de integrale tekst werd opgenomen in het BuZa-maandblad IS (1976-7, p. 261-266). Daarna werd op speciaal verzoek van de Tweede Kamer ook het eerder verschenen BRD-Memorandum aan haar toegezonden en tevens gepubliceerd in IS (1976-8, p. 303-305). Voor informatie over de hieraan voorafgaande ontwikkelingen, zie de voetnoten 110 en 113 hierboven, en noot 119 over de mislukkende voorbereiding van een gemeenschappelijke stellingname van de EG op Unctad-4 in Nairobi, mei 1976.

¹⁴⁶⁾ Met de daarna volgende woorden: 'anders dan in die gevallen, waarin alleen op die wijze een duidelijke bijdrage wordt geleverd aan de oplossing van het ontwikkelingsvraagstuk.' Daarmee onderstreepte de regering tegelijkertijd dat het bevorderen van inhoudelijke betere maatregelen, en niet de gemeenschappelijkheid van de EG *an sich*, ook wel eens haar eerste oogmerk was (IS 1976-7, p.266).

¹⁴⁷⁾ Kuitenbrouwer vond de aanwijzingen voor dit initiatief in een intern verslag op DGIS (Kuitenbrouwer, 1999, p. 186 en 363). Dat het niet eerder gebeurde zal te maken hebben gehad met de grote verwarring die na de olie- en grondstoffencrisis en de NIEO-uitspraken van de 6e SAV-VN in 1973 en '74 was ontstaan.

¹⁴⁸⁾ Volgens een veel later intern memo van DIO-medewerker, H.Gajentaan, d.d. 28 juni 1979 (opgenomen in Dierikx et al., red, 2007, p. 390-393, dat de bijeenkomsten in 1975 noemt op p. 390-391).

participeerden), haakten volgens dezelfde bron, Canada, het VK en Denemarken alweer af. De Denen keerden echter weer terug toen het restant van de deelnemers in Oslo, september 1976, tevens werd uitgebreid met België, Finland en Zweden. Dat werd een (gedeeltelijke) voortzetting van het overleg dat de zeventien dissidente OESO-landen van Unctad-4 waren begonnen. Nieuwe uitbreidingen deden zich daarna voor bij de volgende bijeenkomsten in februari en augustus 1977, achtereenvolgens in Den Haag en Ko-penhagen, toen Oostenrijk en Ierland zich aansloten en ook Canada weer terugkeerde (met zijn ervaringen in de CIES). En in januari 1978, in Stockholm, deed zelfs het VK dat ook weer.¹⁴⁹

De wisselvallige deelname van de landen onderstreept het informele karakter van dit zich ge-leidelijk aan uitbreidende groepje en de geringe cohesie van het gezelschap, dat desondanks in Nederland doorgaans werd aangeduid als het '*Gelijkgezindenoverleg*' (waarnaar ik zal verwijzen met de afkorting LMC van de in de literatuur gebruikelijke Engelse benaming).¹⁵⁰ Volgens Dolman zouden echter vooral de genoemde vier Skandinavische landen en Nederland de kerngroep van de LMC blijven vormen, ook na Pronks aftreden in december 1977.¹⁵¹

Politiek-inhoudelijk gezien konden er echter in deze periode door LMC maar weinig resultaten worden bereikt. Volgens Løvbraek, die er tien jaar later op terugblikte, vertoonde hun beleidsinvloed zelfs al vanaf Unctad-4 een dalende lijn (1990, p. 42) – maar dat is wellicht wat te negatief.¹⁵² Pronk, die wel graag wat meer gezamenlijke actie en institutionalisering van het LMC-overleg had willen zien, ergerde zich dan ook aan de te grote vrijblijvendheid van sommige participanten.¹⁵³ Concrete doelgerichte ad-hoccoalities, die in principe uit het LMC-proces hadden kunnen voortkomen, leken er na 1976 echter nauwelijks meer in te zitten – waarmee

¹⁴⁹) De voorgaande data en plaatsen komen variërend uit vier bronnen (naast de twee die in beide voorgaande voetnoten zijn genoemd ook Dolman 1979a en Løvbraek 1990), die elkaar overigens ook over de periode daarna vaak tegenspraken, eveneens met andere gegevens en interpretaties die ik overneem.

¹⁵⁰) De '*Like-Minded Countries*', een omschrijving die ik mede prefereer om de suggestie te vermijden dat er sprake was van een echte groep. Deelname aan LMC-ontmoetingen, doorgaans op ministersniveau, was vrijwillig, en de uitbreidingen geschiedden alleen af en toe bij coöptatie als een land interesse toonde en qua beleid en opstelling in aanmerking leek te komen. Deze vrijwilligheid en het minimum aan regels, het ontbreken van formaliteiten als gezamenlijke communiqués en goedgekeurde notulen achteraf, en het ook anderszins niet gericht zijn op besluitvorming die alle deelnemers bond, werd bevorderlijk geacht voor een open overleg. Hoewel dit ook vrijblijvendheid in de hand werkte, was het hoofddoel slechts consultatie en uitwisseling van opvattingen, waarna het aan de deelnemers zelf was daar iets mee te doen. Aanvankelijk bleven de LMC-bijeenkomsten beperkt tot één keer per jaar, terwijl het vanaf 1977 twee, meestal eendaagse, vergaderingen per jaar werden, afwisselend in één van de hoofdsteden. De door Dolman tabelsgewijs gepresenteerde gegevens (1979a, Table 1, p. 2, en passim) worden, op één punt na, bevestigd door Løvbraek (1990, p. 38-39), die zich voornamelijk op Noorse bronnen baseerde (idem, noot 14, p.67).

¹⁵¹) Dit ondanks het feit dat naast Finland ook België vanaf 1976 bleef deelnemen, zoals eveneens blijkt uit Dolman (1979a, p.1-2). Diens paper fungeerde als een speciale studie voor het RIO-project over de voorgeschiedenis, het verdere verloop en de (toenmalige) vooruitzichten van dit Gelijkgezindenoverleg. De rol van België werd misschien gemist omdat dit paper mede was gebaseerd op deliberaties van alleen academici uit de vijf kerngroeplanden, die in oktober 1978 deelnamen aan een seminar in Holte, Denemarken (idem, p. v).

¹⁵²) In elk geval is er geen aanleiding de dissidenten van Nairobi en de LMC zo negatief af te schilderen als de in vele andere opzichten zo voortreffelijke analyticus Robert L.Rothstein van Princeton University doet in zijn tweede boek. Daarin beschuldigt hij de zogenaamde 'radicals' (Nederland en de Skandinavische landen) ervan simpelweg de standpunten van de G77 en het Unctad-secretariaat te hebben overgenomen, zodat zij te partijdig waren om de rol van 'honest brokers' te kunnen spelen. Ook zouden zij een te weinig matigende invloed hebben uitgeoefend op de laatsten en daardoor 'extra-ordinary – and illusory – expectations' hebben gewekt bij de ontwikkelingslanden (Rothstein 1979, p. 129-130). Een algemeen onkritische houding tegenover de G77 kon de LMC echter stellig niet worden aangewreven. Wel zochten zij vaak naar positieve aanknopingspunten in de hoop bruggen te kunnen bouwen over ideologische tegenstellingen heen. Maar als dat bijdroeg tot illusies bij de G77, dan lag dat stellig niet alleen aan hen. Terecht noemt Rothstein echter wel enkele voorbeelden van inconsequent gedrag van Noorwegen (idem p. 130, noot 33), en die betroffen ook Nederland in dit tijdvak.

¹⁵³) Zo had hij, volgens Dolman, in een (ongebruikelijke) persconferentie met alle deelnemers na afloop van de

de, in theorie mogelijke, positieve invloed op de EG-opstelling navenant verzwakte.

Ook ten aanzien van andere dan deze politiek-economische terreinen vonden in deze periode belangrijke internationale ontwikkelingen plaats, eveneens met successen voor enkele Nederlandse initiatieven, maar ook met gedwongen aanvaarding van minder gewenste uitkomsten – ik kan die terreinen hier alleen ter illustratie, en stellig incompleet, aanduiden, zonder er verder op in te gaan: vrouwen en kinderen, vluchtelingen en migratie, milieu, water en sanitatie, gezondheid, cultuur, wetenschap en technologie, habitat, en mensenrechten. Wel vermeld ik, tot slot, nog twee bijzondere Nederlandse activiteiten ten behoeve van toekomstig internationaal beleid, die eveneens succes hadden (en tot gebeurtenissen leidden die in het volgende hoofdstuk verder zullen worden besproken).

Als eerste, de opvolger van het Tweede Ontwikkelingsdecennium van de VN (DD-2 of ‘de Ontwikkelingsstrategie’), waarvoor Udink nog zo gloedvol pleitte. DD-2 was als gevolg van oliecrisis en NIEO-verwikkelingen sterk op de achtergrond geraakt. Desondanks werd in juni 1976 op BuZa al weer nagedacht over de voorbereiding van het volgende decennium (DD-3). Belangrijke vernieuwing zou onvermijdelijk zijn, zo werd in een memo van Gajentaan geponeerd, gevolgd door de aanbeveling dat het houden van een ‘ministeriële’ zitting van de Ecosoc daarvoor een “energizing” functie zou kunnen hebben (Dierikx et al., red. 2005b, p. 561-563). In december 1976, toen de CIES nog in een diepe impasse verkeerde, werd in de AV-VN een resolutie aangenomen die verschillende internationale voorbereidingen op touw zette, waardoor vier jaar later in dit gremium DD-3 kon worden gelanceerd (idem, p. 561-562, noot 1).

Ten tweede: Omdat de meer analytische taak van de CIES in de eerste helft van 1976 maar nauwelijks uit de verf was gekomen, kwam daarna het idee op om het nog eens met een nieuwe, strikt non-gouvernementele en onafhankelijke, ‘commissie van wijze mannen’ te proberen (zoals in 1969 en ’70 de Commissies Pearson en Tinbergen). Als die afgewogen advies zou geven over verstandige en politiek haalbare manieren om de heersende impasse in het Noord-Zuid overleg te doorbreken, zou dat door zijn invloed op de publieke opinie een gunstige effect kunnen hebben op tegenstribbelende regeringen. Pronk had dit al eens geopperd in de VN in oktober 1976 (IS, 1978, no. 1, p. 3), daarna werd het door Wereldbankpresident McNamara overgenomen, na de suggestie van Pronk dat het politiek beter zou zijn als het initiatief officieel exclusief van McNamara zou komen.¹⁵⁴ Die stuurde daarover op 20 december 1976 een telex, en Pronk reageerde daar twee dagen later instemmend op met enkele inhoudelijk-politieke suggesties en de bereidheid de werkzaamheden financieel te garanderen (beide telexen zijn opgenomen in Dierikx et al., red. 2005b, p. 625-628). Andere landen sprongen later ook bij, en ex-bondskanselier Willy Brandt (Nobel Prijs voor Vrede in 1971) werd in de volgende maanden bereid gevonden de leiding van de beoogde Commissie op zich te nemen.¹⁵⁵ Uiteindelijk namen

Haagse bijeenkomst in februari 1977 medegedeeld, dat was besloten enkele LMC-vertegenwoordigers naar Washington af te vaardigen voor gesprekken met de net aangetreden nieuwe president Carter. Dat schoot andere deelnemers wel in het verkeerde keelgat, zodat de missie niet doorging – overigens waarschijnlijk ook omdat enkele EG-staten Den Haag kwamen vragen of er geen EG-verplichtingen mee werden geschonden (Dolman 1979a, noot 26, p. 37). Misschien dat Pronk zich daarom geroepen voelde in zijn laatste MvT expliciet te verklaren, dat het LMC-overleg – waaraan de regering weliswaar nog steeds ‘veel waarde’ hechtte – ‘in geen enkel opzicht het overleg binnen de EG’ doorkruiste: het moest slechts ‘gezien worden als een aanvulling daarop’ (MinBuza 1977a, p. 58).

¹⁵⁴) Zo vernam ik van Pronk in een e-mail-correspondentie met hem over dit onderwerp in maart en april 2007. In zijn voorwoord bij de Nederlandse vertaling van het in 1980 uitkomende rapport staat echter dat het, na overleg met McNamara, een ‘gezamenlijk initiatief’ werd dat de laatste in januari 1977 bekend maakte (Brandt et al. 1980b, p. ix). Geen van beiden wensten zij dus nog op de afloop van de CIES te wachten.

¹⁵⁵) De ex-SG van Unctad, inmiddels een van de co-voorzitters van de CIES, Perez Guerrero, maakte aanvankelijk wel bezwaar, omdat ‘particuliere personen zonder binding met regeringen (...) in de ogen van sommige

21 deskundigen uit 20 landen, waarvan de helft ontwikkelingslanden, deel aan het werk van de Commissie-Brandt, dat in december 1977 begon – enkele dagen voordat Pronk zelf, inmiddels ex-officio (penningsmeester) lid van de Commissie, zijn ministerstaak overdroeg aan zijn opvolger De Koning. Het rapport van de Brandt-Commissie (het eerste, zoals later zou blijken) zou in 1980 verschijnen.

De Partij van de Arbeid en Pronk persoonlijk moesten in de voorlaatste twee maanden van 1977 echter eerst nog door een diep dal, maar daarop zal ik pas in de laatste sectie van subparagraaf 6.3.4 ingaan.

6.3 Beleid en beleidsomgeving in Nederland

In deze paragraaf bekijken we het Nederlandse ontwikkelingsbeleid gedurende Pronks eerste ministersperiode vanuit de optiek van de binnenlandse aspecten van dit beleid. Nadat in subparagraaf 6.3.1 de tussen 1973 en '78 beschikbare financiële middelen en enkele kwaliteitsaspecten van de hulp zijn besproken, zal ik in 6.3.2 ingaan op het bilaterale beleid en een deel van het multilaterale beleid dat in deze jaren werd gevoerd (zowel de filosofie daarvan als de uitwerking ten aanzien van enkele specifieke ontwikkelingslanden, de doelgroepen binnen die landen, en de inschakeling daarbij van Nederlandse particuliere organisaties). In 6.3.3 komen dan drie economische terreinen aan de orde waarop Pronk probeerde principiële veranderingen aan te brengen in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid, alle drie onderdelen waarbij het bedrijfsleven een belangrijke rol speelde. Allereerst het bindings- en bestedingsbeleid bij de hulp in het algemeen. Daarna enkele, wat ik noem: 'structurele elementen' van dit ontwikkelingsbeleid, waarmee ik in deze subparagraaf de door de overheid genomen maatregelen bedoel, die enerzijds bedrijfsinvesteringen vanuit Nederland in ontwikkelingslanden poogden te stimuleren en begeleiden, en anderzijds de Nederlandse productiestructuur zodanig te wijzigen dat ontwikkelingslanden meer kansen krijgen in de internationale handel. De paragraaf wordt daarna in subparagraaf 6.3.4 afgesloten met enkele, eveneens meer algemene, kwesties in Nederland: ten eerste het voorlichtings- en vormingsbeleid van het grote publiek; vervolgens de ambtelijke organisatie in Den Haag en in de ontvangende landen (zowel op de ambassades als in het veld); daarna de inspectie van de beleidsuitvoering op beide plaatsen, en enkele aspecten van de evaluatie achteraf; en als laatste enige ontwikkelingen tijdens de demissionaire slotfase van het kabinet.

Daarbij zullen in deze paragraaf af en toe ook punten uit de maatschappelijke discussie in Nederland worden belicht, inclusief een deel van de debatten die het parlement over het ontwikkelingsbeleid voerde. Deze meningsvorming vloeyde in deze periode steeds vaker voort uit in Nederland opkomende ontwikkelingen rond dit beleid; tevens richtte men zich, ook als de aanleiding van sommige meningsverschillen nog wel in het buitenland lag, voornamelijk op de gevolgen daarvan voor ons land. Overigens kan deze discussie hier alleen zijdelings worden gevolgd, en dan nog (bijna) uitsluitend voor zover zij raakte aan de genoemde onderwerpen in deze paragraaf.

6.3.1 Omvang en financiering van de Nederlandse overheidshulp

Melkert schreef in 1981 dat de omvang van de hulp in deze periode, ondanks het feit dat 'die

Derde Wereldleiders niet voldoende in staat [zouden] zijn om beslissingen te forceren.' Echter, na een gesprek tussen Perez en Brandt, die verzekerde dat zijn Commissie de resultaten van de CIES juist als basis zou nemen, liet de eerste zijn bezwaren in maart 1977 varen (IS 1978, p. 3).

gestadig toenam', 'minder in de schijnwerpers van politieke discussie stond.'¹⁵⁶ Dat was waar, maar dan alleen voor Nederland, want *internationaal* kreeg de nieuwe, veel hogere, omvangsdoelstelling van de regering-Den Uyl grote aandacht, en daarmee ook veel aanzien. Daar was dan ook stellig op gemikt, onder andere door deze doelstelling reeds in de regeringsverklaring van 28 mei 1973 bekend te maken – hoewel het nieuwe kabinet er toen nog niet uit was met hoeveel de op dat moment al lopende begroting van 1973 nog zou worden verhoogd.

Dit laatste stond althans in de regeringsverklaring, samen met de toelichting dat het nog 'nader vast te stellen' extra bedrag 'in de eerste plaats zal worden bestemd voor het te hulp komen bij nieuwe noden' (MinAZ 1973a, p. 1573). In de eerste MvT van BuZa (voor 1974), die bijna vier maanden later verscheen, bleek echter het OS-bedrag van de nog door Boertien opgestelde begroting voor 1973 *ongewijzigd* te zijn gelaten: f. 1.150 miljoen (zie ook MinBuza 1972, no. 3, p. 16). Een verklaring voor het niet doorgaan van de verhoging in dit lopende jaar werd niet gegeven. Wellicht is echter aan te nemen dat die samenviel met de wel gegeven verklaring voor het feit dat het kabinet inmiddels had besloten zijn aangekondigde nieuwe omvangsdoelstelling, die in 1976 bereikt moest worden, niet in lineair stijgende stappen tot stand te laten komen. Daarvoor werd verwezen naar: 'het relatief zware beslag' dat het met die doelstelling gemoeide 'beleidsvoornemen (...) legt op de in de komende jaren voor nieuwe beleidsinitiatieven beschikbare begrotingsruimte' (idem 1973b, no. 2, p. 37). Met andere woorden: nadat het kabinet 'politiek' gescoord had met zijn nieuwe omvangsdoelstelling voor OS schoof het het grootste deel van de sprong naar de realisatie van dit doel voor zich uit naar het doeljaar zelf: 1976 – een gewoonte die we herkennen van de kabinetten De Jong en Biesheuvel. Zoals we nog zullen zien, zou dit niet de enige navolging in het kwaad van die kabinetten blijven!

De details volgen zo meteen. Eerst geef ik in onderstaande subtabel 6.1.a de cijfers van de begrote bedragen gedurende de hele kabinetsperiode, inclusief die van de laatste door dit kabinet opgestelde begroting voor 1978 – het eerste volle jaar van het daarna komende eerste kabinet-Van Agt.

Tabel 6.1.a: Nederlandse overheidsmiddelenstroom naar ontwikkelingslanden en internationale ontwikkelingsinstellingen, in 1973-'78 (in mln.gld.)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Begrote bedragen	1.150	1.430 ^a	1.855	2.808	3.061	3.374

a) Inclusief de suppletoire toevoeging van f. 50 mln. t.b.v. de VN-actie voor MSA-landen.

Bronnen: OS-overzichten in resp. MinBuza 1972, 1973b, 1974b, 1975c, 1976b en 1977a

De nieuwe omvangsdoelstelling van het kabinet werd wederom, net als de eerdere doelstelling van het kabinet-De Jong, geformuleerd als een *percentage* van het Netto Nationaal Inkomen (te-gen factorkosten, dus NNIfk, de laagst mogelijke definitie van de nationale welvaart). Echter, anders dan het eerdere streefpercentage – ter hoogte van 1 procent, dankzij Udinks speciale actie in 1967 het eerste serieuze (in zoverre dat het tenminste aan een jaartal verbonden was: 1971) – en de slechts *nominaal* vastgelegde omvangsbedragen van het kabinet-Biesheuvel, koos het kabinet-Den Uyl een 50 procent hoger doelstellingspercentage: het voor ontwikkelingssamenwerking uit te trekken bedrag, het *ontwikkelingsplafond*, zou in 1976 moeten uitkomen op 1,5 % van het NNIfk.

¹⁵⁶) Minder althans dan de discussie over de bilaterale hulp en het concentratielandenbeleid (Melkert 1981, p.75).

Op een uitzondering na had de nieuwe doelstelling dezelfde kenmerken als de vorige: ook deze betrof de *voorgenomen* uitgaven, bestaande uit zowel *begrotings-* als *kapitaalmarkt-middelen*, en uit zowel aan de criteria van de DAC beantwoordende ontwikkelingsbijstand (ODA) als slechts *indirect* of *beleidsondersteunend* daaraan bijdragende uitgaven (non-ODA, een begrip dat pas in deze periode officieel werd ingevoerd, zoals verderop zal worden toegelicht).

Een nieuw element was echter dat met ingang van 1975 de in de extra-comptabele staat ver-melde voorgenomen hulpuitgaven niet alleen die van (of namens) de Nederlandse overheid zelf betroffen, maar ook een volgens een bepaalde verdeelsleutel toegerekend percentage van de ge-meenschappelijke voedselhulp en andere noodhulp van de EG aan bepaalde ontwikkelingslan-den.¹⁵⁷ Het feit dat het hierbij ging om ‘toegerekende’ EG-uitgaven maakte ze vergelijkbaar met de uit de kapitaalmarkt gefinancierde ontwikkelingsleningen, die eveneens geen deel uitmaakten van de rijksbegroting, maar wel in het totaal van het hulpoverzicht werden meegeteld.

De strijd in de ministerraad

Eerst nog even terugkerend naar de ongelijkmatige stijging naar het geplande hulptotaal in 1976, kan in tabel 6.1.a worden opgemerkt dat het ging om een nogal abrupte stijging in het doeljaar 1976: in één klap ruim de helft erbij (+51 procent, terwijl van 1973 naar '75 de jaarlijkse stijgingen slechts respectievelijk 24 en 29 procent betroffen (wat ook nog alleen maar in ongeveer dezelfde mate het geval was omdat het bedrag voor 1974 achteraf, suppletoir, nog wat werd op-getrokken – zie noot a in de tabel).

Was die abruptheid in 1975 problematischer dan alleen een indicatie van toegenomen andere politieke prioriteiten in combinatie met een korte tijdshorizon – wat er immers door de gebrekkige programma-afspraken vanaf het begin in had gezeten? Deels wel. Maar er was ook de algemene verslechtering van de economische toestand (zie de CBS-cijfers geciteerd op p. 484 hierboven) en de staatsfinanciën na de oliecrisis – die uitbrak nadat de eerste begroting van dit kabinet (voor 1974) reeds bij het parlement lag. Daar kwam ten laste van die begroting nog wel de suppletoire uitbreiding in verband met de VN-actie ten behoeve van de MSA-landen bij, maar dat werd pas in de zomer van 1974 besloten (en pas in februari 1975 aan het parlement voorgelegd).

Als het aan minister Duisenberg had gelegen was het in 1974 daar niet bij gebleven. Bij de begrotingsbeslissingen voor 1975 lag er namelijk ook een voorstel van Financiën ter tafel dat opperde de 1,5%-doelstelling niet in 1976, maar pas in 1977 te bereiken! Maar dat uitgangspunt werd nog vóór de ministerraad van 10 juli 1974, die de knopen moest doorhakken, vervangen door een gehandhaafde koppeling van het percentage aan 1976 (Dierikx et al., red., 2005b, p. 247). Duisenberg had er echter wel iets voor terugverlangd: niet alleen werd het voor 1975 uit te trekken OS-totaal slechts in bescheiden mate verhoogd met de reeds genoemde 29% tot het in de tabel blijkende bedrag – zodat voor 1976 nog bijna de helft méér zou nodig zijn uitgaande van de raming van een jaar eerder.¹⁵⁸ Financiën wenste ook ‘een groot aantal’ nieuwe

¹⁵⁷⁾ In feite was dit ontwikkelingshulp die via de EG-begroting werd gefinancierd uit de zogenaamde ‘eigen middelen’ van de Gemeenschap (de opbrengst van douanerechten, landbouwheffingen en BTW-afrachten, die via de lidstaten wordt geïnd en afgedragen aan Brussel). Minister van Financiën Duisenberg stelde op 11 april 1974 aan de ministerraad voor om, in navolging van de andere lidstaten, een deel van deze communautaire ontwikkelingshulp voortaan toe te rekenen aan het Nederlandse ontwikkelingsplafond (zijn voorstel is opgenomen in Dierikx et al., red, 2005b, p. 185-187). Omdat de aldus toegerekende EG-uitgaven wel als een soort begrotingspost in het hulpoverzicht werden vermeld, wekte dat de indruk dat het eveneens Nederlandse uitgaven betrof, maar dat was dus niet het geval.

¹⁵⁸⁾ De eerste MvT (voor 1974) had het 1,5%-totaal voor 1976 nog op ‘ongeveer f 2.700 mln.’ geschat (MinBuza

toerekeningen van geheel of gedeeltelijk al bestaande uitgaven onder het ontwikkelingsplafond te brengen, omdat ook die uitgaven, zoals het officieel heette, ‘met ontwikkelingshulp samenhangen’ (idem, p. 247). Met andere woorden: nadat de definitieve koppeling aan 1976 was bevestigd, ging het wederom om de vraag die we al kennen van de vorige hoofdstukken: niet meer *of* en *wanneer* de omvangsdoelstelling voor ontwikkelingssamenwerking gerealiseerd zou worden, maar *hoe* die zou worden ingevuld?

In feite had Financiën echter ook al bij de eerste begrotingsbesprekingen in 1973, nog vóór dat er van een oliecrisis sprake was, pogingen gedaan de toerekeningen aan het ontwikkelingsplafond te verhogen. De potentieel belangrijkste daarvan mislukte toen nog wel, maar ik noem haar toch al hier omdat zij samenhang met de continuering van de al van vorige kabinetten bekende gewoonte om een gedeelte van de aan ontwikkelingslanden te verstrekken leningen specifiek te financieren op de *kapitaalmarkt*. Hoewel het daarmee gemoeide leningenbedrag om die reden niet op de rijksbegroting drukte, werd het toch (officieel vanwege de erbij verleende staatsgaranties) aan het ontwikkelingsplafond toegerekend, zodat het kon bijdragen aan het bereiken van de omvangsdoelstelling zonder het overheidstekort te vergroten – wat ook Udinks argument was geweest voor de quasi-realisatie van zijn 1%-doelstelling in 1971 (MinBuza 1970, no. 2, p. 26). Het aandeel van deze financieringswijze werd vervolgens door het kabinet-Biesheuvel uitgebreid tot 14% van het plafond in 1973 (zoals toegelicht in hoofdstuk 5, p. 420, inclusief noot 123). En Duisenberg had daar even weinig moeite mee als zijn voorgangers: hij wilde het met ingang van 1974 zelfs verhogen tot 15% (Dierikx et al., red., 2005b, p. 34).

Pronk was blijkbaar de enige die er in de ministerraad van 11 juli 1973 zowel principiële als politieke bezwaren tegen liet horen, maar hij ging onder bepaalde voorwaarden toch akkoord met de voorgestelde verhoging. Aan Duisenbergs voorstel hing namelijk ook de oude wens van Financiën om de bij kapitaalmarktfinanciering doorgaans benodigde *rentesubsidies* eveneens ten laste van het ontwikkelingsplafond te laten komen (idem, p. 35) – wat tot dan toe alleen was gedaan als de leningsbedragen zelf er niet onder vielen. Nadat dit laatste vanaf 1968 (onder Udink), maar toen nog slechts tersluiks, wél gebeurde bij de eerste mededelingen over de FMO (zoals bleek in hoofdstuk 4, p. 220), terwijl onder het plafond alleen de rentesubsidies op de eerder verstrekte leningen bleven voorkomen, wenste Financiën nu ook de nog steeds benodigde subsidies op alle verstrekte en te verstrekken leningen onder het plafond te brengen.

Met de toerekening van deze rentesubsidies bovenop de leningsbedragen zelf zou, zoals we reeds in de eerdere hoofdstukken hebben opgemerkt, deze financieringsvorm ook vanuit ontwikkelingsoogpunt bezwaarlijk worden: extra kosten die alleen door deze (ter verkleining van het begrotingstekort verkozen) financieringswijze via de kapitaalmarkt worden veroorzaakt. En die zouden bovendien, gegeven de bovengrens van het ontwikkelingsplafond, de plaats kunnen innemen van meer prioritaire ontwikkelingsuitgaven (armoedebestrijding bijvoorbeeld), en ook daardoor problematisch kunnen zijn. (Verderop zal blijken dat er in deze periode ook nog een derde bezwaar uit zou voortvloeien.)

Op dit punt kreeg Pronk in juli 1973 wél zijn zin – hoewel, opmerkelijk genoeg, naast Duisenberg ook Den Uyl niet inzag waarom die rentesubsidies buiten het plafond moesten worden gehouden (Dierikx et al., red., 2005b, p. 36): er werden in de begroting voor 1974 wederom alleen oude rentesubsidieverplichtingen aan het ontwikkelingsplafond toegerekend die in het verleden niet waren gecombineerd met de desbetreffende leningsbedragen. En het aandeel van de kapitaalmarktfinanciering ging in dat jaar naar 15 procent (zie ook Steunenberg 1981, p. 122).

Bij de begrotingsbesprekingen in 1974 kwam echter de hele discussie weer terug. En deze keer waren, vermoedelijk als gevolg van de sterk gewijzigde omstandigheden, de meeste ‘oude’ kwesties ook voor Pronk heel anders komen te liggen – misschien mede uit opluchting over

1973b, p. 37).

de handhaving van de omvangsdoelstelling in 1976. Niet alleen leken in de ministerraad van 10 juli 1974 al zijn eerdere bedenkingen tegen de kapitaalmarktfinanciering verdwenen te zijn (in de notulen werden ze althans niet meer aangehaald), hij verklaarde nu ook met een verdere verhoging van het aandeel daarvan van 15 naar 20% in te stemmen (idem, p. 248). Een dergelijke stijging zou mogelijk tot gevolg hebben dat alle leningen voortaan via de kapitaalmarkt zouden worden gefinancierd, zodat de begrotingsmiddelen alleen nog voor het doen van schenkingen beschikbaar zouden blijven. De stijging werd echter na deze MR-vergadering toch nog geannuleerd en pas een jaar later ingevoerd in de begroting voor 1976 (zoals de MvT voor 1975 nog wél wist te melden, maar zonder de vertraging te verklaren – MinBuza 1974b, p. 68). En de exclusieve kapitaalmarktfinanciering van de leningen ging volgens de NAR eveneens pas in 1976 in.¹⁵⁹

Nòg opmerkelijker was echter de wijziging in Pronks principes ten aanzien van de rente-subsidies: hij was nu ineens wél bereid die (naast en bovenop de te verstrekken leningsbedragen) onder het ontwikkelingsplafond te accepteren (Dierikx et al., red., 2005b, p. 247 en 252). Dat was nogal riskant, want het waren allemaal leningen met lange tot zeer lange looptijden (25-40 jaar en soms nòg langer), en dit zou ook in de toekomst zo blijven. Daardoor zou nog gedurende vele jaren een zich jaarlijks verder opstapelende last aan rentesubsidies worden meegezeuld.

Zelf noemde Pronk de aanvankelijk voorgestelde verhoging van de kapitaalmarktfinanciering ook wel een ‘groot risico’, maar de daarvoor benodigde f. 600 mln. in 1976 waren volgens hem wel ‘de enige mogelijkheid’ om het ten doel gestelde nieuwe omvangspercentage van 1,5 te halen (idem, p. 252). Echter, nog afgezien van het feit dat het hier méér om door de omstandigheden gewijzigde *politieke* mogelijkheden ging, het is ook de vraag of Pronk zich wel voldoende realiseerde hoe hoog de toekomstige rentesubsidielast zou kunnen oplopen. De eerste berekeningen daarvan (althans de eerste die het ING vermeldt¹⁶⁰) kwamen namelijk pas enkele maanden later – en ook als de te verwachten omvang daarvan eerder was opgemerkt, de echt grote bedragen zouden toch pas bij Pronks opvolgers zichtbaar worden (al heeft hij destijds wel bedacht dat dit probleem, àls het zou ontstaan, ook wel op een later moment kon worden aangepakt¹⁶¹).

¹⁵⁹) De vertraging van de verhoging van de kapitaalmarktfinanciering naar 20%, werd vermoedelijk veroorzaakt door problemen bij de NIO, die de daarvoor benodigde extra miljoenen niet zo snel aan de kapitaalmarkt kon onttrekken en plaatsen in ontwikkelingslanden (Pronk had in de ministerraad van 10 juli 1974 zelf al de kanttekening gemaakt dat een 20%-aandeel ‘vele honderden miljoenen’ aan extra te verstrekken leningen zou betekenen, zodat het tijdens de MR-vergadering afgesproken nadere overleg met Financiën en de NIO waarschijnlijk tot dit uitstel heeft geleid – Dierikx et al., red., 2005b, p.248). Overigens impliceerde ook alleen de handhaving van het aandeel van deze financiering op 15% al een stijging met ruim f. 70 mln. voor deze leningen, zoals in het latere NAR-advies is te zien (NAR 1986, tabel 5.1, p. 42 – terzijde: in deze ministersperiode waren de bedragen en percentages van deze kapitaalmarktfinanciering in deze NAR-bron wél in overeenstemming met wat de MvT’s daarover vermeldde; om uniformiteitsredenen zal ik echter voor dit gegeven ook in dit hoofdstuk de NAR als enige bron blijven noemen; voor toelichting zie noot 123, p. 420, van hoofdstuk 5).

Over het jaar waarin de exclusieve kapitaalmarktfinanciering van de leningen begon, kwam Pronk weliswaar in het begin van 1975, in reactie op eerdere schriftelijke vragen vanuit de Tweede Kamer, met het antwoord dat ‘met ingang van dit jaar geen leningen meer uit begrotingsmiddelen zullen worden verstrekt’ (IS 1975-3, p. 66). De NAR stelde in het hierboven genoemde advies echter dat tussen 1971 en 1975 ‘beide vormen van financieren (...) naast elkaar’ bestonden, en dat pas ‘in 1976 werd (...) besloten’ de leningen ‘voortaan uitsluitend uit kapitaalmarktmiddelen te financieren’, en tevens het ‘aandeel van deze financieringswijze te verhogen van 15 naar 20 %’ (NAR 1986, p. 40). Alleen het laatste klopt dus met de MvT voor 1975.

¹⁶⁰) In een bijlage bij een op 10 oktober 1974 gedateerd memorandum van de chef van DFO aan Pronk, waarin twee alternatieve sets van hulpvoorwaarden werden uitgewerkt (zie Dierikx et al., red., 2005b, p. 279-282).

¹⁶¹) In zijn mail aan mij van 5 augustus 2008 bevestigde Pronk, dat hij er in 1974 ‘politiek’ voor koos de consequenties op langere termijn pas ‘in een volgende periode’ aan te pakken. (Meer daarover volgt verderop.)

Hoe dan ook, in het eerstkomende begrotingsjaar, 1975, was van de nieuwe last in elk geval nog niet veel te merken: de post rentesubsidies nam toen slechts toe met een bedrag van f. 11,5 mln. (van f. 5,5 naar f. 17,0 mln.). In 1976 was de rem er echter al af: niet alleen moest toen de uitgestelde sprong van het ontwikkelingsplafond naar 1,5% NNI worden gemaakt – een bedrag dat toen ook nog ruim f.100 mln. hoger uitkwam dan wat in 1973 was geraamd (vergelijk noot 157 met het bedrag in tabel 6.1.a) –, in 1976 werd ook de in 1974 geaccordeerde verhoging van het aandeel van de kapitaalmarktfinanciering naar 20% doorgevoerd. Het gecombineerde resultaat was dan ook dat de rentesubsidies in 1976 ruim verdubbelden (tot f. 35,7 mln.) en in 1978 zelfs met nog méér stegen (tot f. 86,8 mln.) – wat in 1981, aan het eind van de periode van Pronks eerste opvolger (De Koninkrijng), wéér meer dan verdubbeld bleek te zijn (tot iets onder f. 200 mln.) en in 1986 zelfs al op bijna f. 400 mln. uitkwam.¹⁶²

En dat was een toekomst waarin al sinds 1979 maatregelen werden genomen om het aandeel van de kapitaalmarktfinanciering weer wat terug te dringen!¹⁶³ In de twee jaren daarvoor, de laatste twee begrotingsjaren waarvoor de regering-Den Uyl verantwoordelijk was, was men echter al begonnen met pogingen om de tering meer naar de nering te zetten. Na de recessie in 1974 en de absolute daling van de economie in 1975, werd in de zomer van dat jaar op voorstel van minister van Financiën Duisenberg besloten de groei van de overheidsuitgaven te beperken tot 1 procent per jaar (Duisenbergs éénprocentnorm – Bootsma & Breedveld 1999, p. 134-135). Maar de ontwikkelingssamenwerking werd daarvan uitgezonderd, gebonden als die voortaan was aan de omvangsdoelstelling van 1,5% NNI per jaar. Zonder wijziging van dit hulpprocentage ging het totaal van de begrote bedragen weliswaar ‘slechts’ omhoog met de nominale stijging van dit NNI, maar dat was wel fors minder dan in de eerste drie jaren; het ging nu met 9 respec-tievelijk 10 procent omhoog in 1977 en ’78: bedragen van f. 3.061 mln. en f. 3.374 mln., zoals subtabel 6.1.a laat zien. En de kapitaalmarktfinanciering bleef in beide jaren gehandhaafd op 20 procent van deze totalen, waardoor deze in absolute zin met dezelfde percentages omhoog ging, van f. 612,2 mln. naar f. 674, 8 mln. in 1977-’78.

Zoals reeds opgemerkt, allemaal miljoenen die bij een normale begrotingsfinanciering van de betreffende leningen niet nodig waren geweest, en die nu door de in 1974 en ’75 afgesproken verhoogde toerekening van kapitaalmarktleningen aan het ontwikkelingsplafond *in de plaats kwamen* van andere hulpbedragen die de nieuwe omvangsdoelstelling in het vooruitzicht had kunnen stellen.

Was die hogere doelstelling dit waard? En in hoeverre verminderden die extra toerekeningen de kwaliteit en kwantiteit van daarmee gesuggereerde hulpuitbreiding? Die vragen dringen zich op, maar de eerste is eenvoudiger te beantwoorden dan de laatste twee. Het zijn echter kwesties

¹⁶²⁾ De bedragen komen uit MvT's voor de eerste drie genoemde jaren, waarin in de non-ODA-categorieën (Afdeling B) tot en met 1978 telkens een verzamelbedrag van de rentesubsidies van elk jaar staat vermeld (Min-Buza respectievelijk 1974b, p. 92; 1975c, p. 81; 1977a, p. 172). Na 1978 werden deze rentesubsidies in de MvT's echter gecombineerd met de apparaatskosten van de twee instellingen die de kapitaalmarktoperaties voor deze leningen uitvoerden (de NIO en de FMO). De genoemde bedragen voor de jaren 1981 en 1986 zijn daarom slechts benaderingen van de twee gecombineerde toerekeningen in deze jaren, aannemend dat de apparaatskosten toen niet sterk afweken van wat vóór 1979 door deze instellingen werd gedeclareerd. De gecombineerde toerekeningen voor rentesubsidies en apparaatskosten worden in het genoemde NAR-advies vermeld voor de gehele periode 1972-1986 (in de voorlaatste kolom van tabel 5.1, NAR 1986, p. 42).

¹⁶³⁾ De bovengenoemde bedragen waren dus niet alleen de werkelijk begrote rentesubsidies, gebaseerd op de in elk begrotingsjaar verwachte uitgaven, maar hielden ook rekening met de effecten van de in latere jaren genomen terugdringingsmaatregelen. Op 4 maart 1975 had namelijk een ‘ruime meerderheid’ van de Tweede Kamer Pronks antwoorden op de eerder gestelde schriftelijke vragen (genoemd in het tweede deel van voetnoot 158) onbevredigend gevonden, en hem in een door zijn partijgenoot Van der Hek opgestelde motie (Tweede Kamer, 1975a) nadrukkelijk verzocht om de ‘wenselijkheid’ van de ‘uit algemene budgettaire overwegingen’ voortgekomen kapitaalmarktfinanciering ‘opnieuw in overweging te nemen’; maar Pronk ontried deze motie toen nog (NRC Handelsblad, 5 maart 1975).

waarop we beter kunnen ingaan nadat in de volgende secties eerst ook de andere toerekeningen aan het ontwikkelingsplafond onder de loep zijn genomen. Daar en in de secties daarna zullen we dan zien dat de kapitaalmarktfinanciering ook nog voor een andere belemmering zorgde.¹⁶⁴

Oneigenlijke toerekeningen en het ODA en non-ODA-onderscheid

Hierboven citeerde ik al uit de ministerraad van juli 1974 dat Financiën ‘een groot aantal’ nieuwe toerekeningen had voorgesteld (Dierikx et al., red., 2005b, p. 247). Ik tel er ongeveer tien, maar het aantal noch de precieze aard is altijd duidelijk, terwijl uit de notulen evenmin is af te leiden bij welke voorstellen Pronks verzet succes had en wanneer niet (idem, p. 246-257).

Een duidelijker beeld kunnen we verkrijgen door eerst te kijken naar het onderscheid dat Pronk vanaf zijn eerste begroting, voor 1974, officieel aanbracht in de presentatie van zijn MvT's. Enerzijds betrof dit de als *Official Development Assistance (ODA)* beschouwde begrotingsposten onder het ontwikkelingsplafond, die voortaan werden vermeld in een aparte Afdeling A. En anderzijds de overige aan dit plafond toegerekende bedragen, de *non-ODA*-uitgaven, die in Afdeling B bij elkaar werden gezet (MinBuza 1973b, nr. 3, Bijlage IV, respectievelijk p. 11 en 18).

Eerst even iets over het onderscheid ODA/non-ODA als zodanig. Het feit dat bij de ODA-categorie werd verwezen naar de internationaal overeengekomen ODA-definitie verschafte de in die afdeling geplaatste begrotingsposten wel een zekere status, die zowel de OS-minister als elke niet-OS-minister ambieerde voor de OS-uitgaven op hun eigen begrotingen. Maar die status hield geen onaantastbaarheid in, en zelfs geen voorrang bij bepaalde (uitzonderings)maatregelen in het kader van het algemene begrotingsbeleid, zoals we nog zullen zien. Daarnaast is de betrekkelijkheid van die ODA-definitie zelf al aangegeven in hoofdstuk 1.¹⁶⁵ Daar komt nog wel bij dat de beoordeling van de ODA-waardigheid van voorgenomen ontwikkelingsuitgaven niet alleen aan het donorland wordt overgelaten, maar jaarlijks namens de gezamenlijke lidstaten door de DAC wordt getoetst. Ook dat betekent echter niet dat alle door de DAC aanvaarde ODA-boeking zonder meer onder het ontwikkelingsplafond thuishoren. Dat laatste werd wel lange tijd aangenomen door de Nederlandse politiek, en aanvankelijk ook door de NAR, maar we hebben in de voorgaande hoofdstukken al gezien waarom dat onterecht was.

Voordat we daaraan toe zijn moet echter ook nog worden opgemerkt, dat bij de invoering van het ODA/non-ODA-onderscheid in Nederland de in 1973 gevolgde boekingswijze van beide uitgavencategorieën al meteen op twee punten afweek van de manier waarop de DAC haar criteria toepaste: bepaalde percentages van de internationale apparaatskosten en de exploitatiekosten van internationaal onderwijs en onderzoek in Nederland werden namelijk door de DAC

¹⁶⁴) In zijn laatste MvT (die voor 1978) toonde echter ook Pronk tot het inzicht te zijn gekomen, dat de gedeeltelijke kapitaalmarktfinanciering van de ontwikkelingsbegroting toch wel veel problemen veroorzaakte, met méér ongunstige gevolgen dan alleen de rentesubsidies. Zijn (in demissionaire staat gehouden) pleidooi voor een geleidelijke vermindering van die financiering zal ik verderop bespreken. En wat het kabinet-Van Agt-I en OS-minister De Koning met dit pleidooi en die problemen deden, komt dan in hoofdstuk 7 terug.

¹⁶⁵) Ter herinnering: het gaat bij ODA alleen om uitgaven die als *hoofddoel* hebben de economische ontwikkeling en welvaart van ontwikkelingslanden te bevorderen, en die voldoende concessioneel van aard zijn. De ODA-criteria betreffen dus *niet* de vraag of die uitgaven ook werkelijk aan dat hoofddoel bijdragen. Dat laatste is immers zelden al van tevoren aan te geven – en de concessionaliteit (zachtheid) van de voorgenomen leningen garandeert die bijdrage evenmin. Het ging de deelnemende OESO-landen met het overeenkomen van deze definitie (en van enkele bijbehorende administratieve eisen) dan ook alléén om het tot op zeker hoogte *harmoniseren* van hun beleid en het verhogen van de onderlinge *vergelijkbaarheid* van hun inspanningen.

wel geaccepteerd als ODA, terwijl Nederland ze desondanks in zijn begrotingsstukken onder non-ODA boekte. Het motief van de afwijking was, zoals de NAR in zijn eerste zuiveringsadvies van 1973 meldde, dat een splitsing van de desbetreffende uitgaven in een deel ODA en een ander deel non-ODA arbitrair werd gevonden.¹⁶⁶ Ik ben het daarmee eens, en heb in het vorige hoofdstuk Pronks non-ODA-lijstje van uitgaven in Boertiens laatste begroting er dan ook niet voor gecorrigeerd.

Later bleek echter in het hier al vele malen aangehaalde NAR-advies van 1986, dat de Nederlandse toepassing van de DAC-criteria daarna nog op meer punten is gaan afwijken: naast de twee al gesignaleerde delen van uitgaven (waarvan er één inmiddels ook door de DAC als behorend tot de non-ODA werd gekwalificeerd) werden er nog twee andere uitgaven eveneens tot de non-ODA gerekend, terwijl die door de DAC wél als ODA werden beschouwd (allemaal hogere toerekenpercentages van apparaatskosten). Daar stonden echter vier weer andere uitgaven tegenover die door Nederland wél, en door de DAC niet, of niet geheel, als ODA werden aangemerkt (onder andere enkele te harde leningen van de FMO, hulp aan een land dat niet op de DAC-lijst voorkwam, en vluchtelingenopvang in Nederland – maar andere boekingsverschillen werden niet gemotiveerd). De verschillende afwijkingen bij elkaar opgeteld betekenden, dat in 1986 Nederland per saldo voor f. 70 mln. minder tot de ODA rekende. In dit opzicht bleek het dus strenger te zijn geweest dan de DAC (NAR 1986, p. 22-23).

Helaas is van verschillende van deze afwijkingen inmiddels niet meer te achterhalen in welk jaar ze werden ingevoerd, hoe lang ze werden gehandhaafd en voor welke bedragen precies. Omdat daardoor niet altijd duidelijk is wat en hoeveel van deze verschillen ook al van toepassing was op de jaren van de huidige periode-Pronk, zal ik in dit hoofdstuk de in de begrotingsstukken aangetroffen indeling in ODA en non-ODA-uitgaven blijven volgen.

In de volgende twee secties zullen we, in vervolg op de onderzoeken in de voorgaande hoofdstukken, nagaan of er ook in de periode-Pronk uitgaven waren die onterecht aan het ontwikkelingsplafond werden toegerekend. Naar verwachting zal het merendeel daarvan voorkomen in de non-ODA-afdeling B. Maar de ODA-afdeling A is daarvan niet principieel uitgesloten, want het criterium voor oneigenlijkheid of zuiverheid – dat wat een toerekening onterecht of onjuist maakt – hangt op geen enkele manier samen met wat ODA is volgens de DAC-consensus.

Oneigenlijke ODA-toerekeningen

Wat bepaalt in het geval van de in de ODA-categorie geplaatste begrotingsbedragen de juistheid van een toerekening aan het ontwikkelingsplafond dan wel? In principe gaat het om het zelfde soort vertekeningen van het hulptotaal als we in de voorgaande hoofdstukken hebben gezien (zoals onrealistisch hoge uitgavenramingen die reëlere of anderszins meer ontwikkelingsrelevante bedragen verdringen; binnenslijnse ramingen van toekomstige betalingsverplichtingen, die niet als reeds geautoriseerde begrotingsuitgaven mogen worden geteld; op een speciale schatkistrekening geboekte uitgaven die pas een betalingsverplichting worden zodra ze door de Europese Commissie worden opgevraagd; of quasi-dubbeltellingen zoals die van de rentesubsidies als de hoofdsommen van de betreffende kapitaalmarktleningen al worden meegeteld onder het plafond – die subsidies zouden immers niet nodig zijn als die leningen uit de schatkist waren gefinancierd).

Ik zie in de periode-Pronk drie ODA-uitgaven in de extra-comptabele staat van het hulpover-

¹⁶⁶) NAR 1973d, p. 18, noot 1. Een half jaar later gaf de MvT voor het volgende jaar deze toelichting ook zelf (MinBuza 1974b, p. 67, noot 1).

zicht die mijns inziens niet tot de eigenlijke ontwikkelingsuitgaven behoren. De eerste is een oude bekende: te hoge ramingen van de kapitaalmarkt- en schatkistleningen, maar de beide andere zijn nog niet eerder in de stukken voorgekomen.

Onrealistische hoge leningenramingen: Van de twee instituties die in het verleden betrokken waren bij het verstrekken van leningen aan ontwikkelingslanden: de FMO, die beoogde daarmee Nederlandse particuliere investeringen in ontwikkelingslanden te bevorderen, en de NIO, die namens de overheid bilaterale leningen verstrekke aan concentratielanden en andere, al of niet via Consortia of Consultatieve Groepen geselecteerde ontwikkelingslanden (C&CG-landen), was de FMO alleen in de periode-Udink betrappt op het onrealistisch hoog ramen van haar voorgenomen kapitaalmarktleningen. Die waren zo hoog geweest dat er onder Boertien voorlopig geen nieuwe leningen behoeften te worden verstrekt. In Pronks periode werden die weliswaar opnieuw gereserveerd, maar de omvang daarvan bleef zodanig beperkt – omdat deze minister de FMO eerst wenste om te vormen tot een meer op ontwikkeling gericht beleidsinstrument –, dat er ook in deze periode nog geen premature toerekeningen aan het ontwikkelingsplafond voor plaatsvonden (de FMO-hervorming zal in subparagraaf 6.3.3 worden besproken). Bij de NIO kwamen onrealistische leningenramingen daarentegen in nog omvangrijkere mate voor dan reeds in de perioden van Udink (toen die slechts in twee van diens vier begrotingsjaren opvielen) en Boertien (toen de overschattingen weliswaar een afnemend verloop kenden, maar zich wel in beide begrotingsjaren voordeden) het geval was.¹⁶⁷

In Pronks periode liepen de leningenramingen in 1974 en '75 eerst op totdat zij in 1976 (toen de sprong naar de 1,5%-NNIfk-hulpdoelstelling moest worden gemaakt) het hoogste niveau bereikten, waarna in 1977 een lichte daling optrad, die in 1978 weer bijna geheel werd gecompenseerd door een iets kleinere stijging. De realisaties bleven echter in elk van deze jaren flink achter bij deze ramingen: na een forse stijging in 1975 ontstond in 1976 ook nog een lichte daling in deze realisaties; maar die werd zowel in 1977 als in '78 weer met veel grotere stijgingen overtroffen, zodat het hoogste niveau van deze realisaties pas in dit laatste jaar werd bereikt (alles zoals getoond in noot 167).

Als gevolg van deze verschillende bewegingen zakte het *saldo* tussen beide reeksen – de *overschatting* in de leningenraming – eerst van f. 190,7 mln. naar f. 135,3 mln. in 1975, waarna dit saldo zijn hoogste niveau eveneens in 1976 bereikte (f. 240,4 mln.); maar dit daalde vervolgens in 1977 en '78 weer sterk, zodanig dat de overschatting in beide jaren zelfs lager werd dan het laagtepunt in 1975 (eerst f. 124,3 mln., en daarna f. 91,4 mln.).¹⁶⁸

¹⁶⁷) De cijfers van de geraamde en gerealiseerde leningen in de vier jaren van Pronks begrotingen 1974-'78 zijn hieronder tegenover elkaar gezet (in mln. gld.), samen met hun bronnen:

Geraamd: 400,0; 406,8; 488,6; 452,4; en 478,8 (in MinBuza resp. 1973b, no. 3, p. 12; 1974b, p. 82; 1975c, p. 70; 1976b, p. 65; en 1977a, p. 93).
Gerealiseerd: 209,3; 271,5; 248,2; 328,1; en 387,4 (in idem 1975c, p. 70; 1976b, p. 65; 1977a, p. 93; 1978a, no. 3, p. 85; en 1979c, no. 3, p. 96).

¹⁶⁸) Het verloop van deze overschatting in de leningenraming roept de vraag op in hoeverre de kabinetsafspraken om het aandeel van de kapitaalmarktfinanciering van deze leningen in enkele jaren verder te verhogen (van de 14 procent in 1973 waartoe Biesheuvel/Boertien hadden besloten) naar 15 procent van het ontwikkelingsplafond in 1974 en zelfs naar 20 procent in 1976, hier iets mee te maken had. Deze laatste verhoging werd, zoals in noot 159 werd vermoed, met een vertraging van een jaar ingevoerd, waarschijnlijk omdat de NIO niet in staat of niet bereid was de daarmee gemoeide miljoenen reeds in 1974 uit te lenen aan ontwikkelingslanden. Dat de leningenrealisatie in 1976 nog verder achterbleef bij deze ramingen dan in 1975 (49 tegenover 33 procent), en daarmee de hoogste overschatting veroorzaakte in deze periode, kan door dezelfde problemen of onwil bij de NIO zijn teweeggebracht. Dit was echter duidelijk niet meer dan een tijdelijk effect. Want, hoewel vanaf 1976 alle leningen via de kapitaalmarkt werden gefinancierd, Pronk slaagde er in 1977 en '78 toch in de zeer hoge overschatting van 1976 steeds verder terug te dringen. De kabinetsafspraken belemmerde deze daling dus niet.

Net als in de vorige twee hoofdstukken zullen we echter ook nu niet elke overschatting beschouwen als een onterechte toerekening aan het ontwikkelingsplafond. De eerder gehanteerde marge van 10 procent van de gerealiseerde leningen wederom in mindering gebracht, resteren de volgende, sterk fluctuerende, maar uiteindelijk toch afnemende bedragen, die in deze jaren als te hoge leningenramingen dienen te worden aangemerkt: f. 109,8 mln.; f. 108,0 mln.; f. 215,6 mln.; f. 91,5; en f. 52,7 mln. (zij zullen worden opgenomen in de verderop geplaatste tabel 6.2 van de oneigenlijke toerekeningen aan het ontwikkelingsplafond in 1974-'78).

Schuldenregelingen: Bij de twee andere oneigenlijke toerekeningen in de ODA-categorie lijkt het probleem van de eerste op dat van de rentesubsidies. Het betreft de schuldenregelingen die vanaf 1974 werden getroffen ter verlichting van de buitenlandse schulden van bepaalde ontwikkelingslanden. De verlichting kon bestaan uit *uitstel* of *kwijtschelding* van (een deel van) de (terug)betalingsverplichtingen die een land op zich had genomen bij eerder ontvangen leningen, en/of verlaging, opschorting, of volledige opheffing van de daarop rustende *rentelasten*. Soms werden zulke regelingen bilateraal afgesproken, maar meestal ging het om samen met andere crediteurlanden gesloten overeenkomsten met afzonderlijke debiteurlanden, waarin de wederzijds gewijzigde verplichtingen werden vastgelegd.¹⁶⁹

Zo'n regeling kostte de Nederlandse overheid altijd geld (maar soms alleen in de vorm van een verlate ontvangst van de oorspronkelijk afgesproken aflossings- of rentebetalingen). Maar zij was evident gunstig voor de betrokken ontwikkelingslanden. Desondanks hoorden zulke verlichtingsmaatregelen *niet* onder het ontwikkelingsplafond te worden gebracht – later, nadat in de jaren negentig vele zaken waren veranderd, wèl (zoals hieronder nog zal worden toegelicht).

Het hoofdargument voor dit afwijzende standpunt is simpel: omdat de eerder verstrekte leningen al in hun begrotingsjaar voor de nominale waarde van hun hoofdsommen ten laste van het ontwikkelingsplafond zijn gebracht, en de latere (terug)ontvangen aflossings- en rentebetalingen uit ontwikkelingslanden *niet* opnieuw ter beschikking werden gesteld voor ontwikkelingssamenwerking, behoren de kosten van de opschorting, vermindering, of kwijtschelding van deze ontvangsten niet als een *tweede toerekening* onder het plafond te worden gebracht. Een schuldregeling is ten slotte niets anders dan het (geheel of gedeeltelijk) achteraf omzetten van een lening in een schenking – die ook maar één maal ten laste van het plafond komt.¹⁷⁰

¹⁶⁹) Schulden van ontwikkelingslanden kwamen ook vaak voort uit door ontwikkelde landen verstrekte exportkredieten; en als die tevens door de overheden van die laatste werden gegarandeerd aan de particuliere kredietverleners – of met zo'n staatsgarantie werden (her)verzekerd bij een semipublieke instelling als de *Nederlandsche Credietverzekering Maatschappij* (NCM) – dan maakte ook de kwijtschelding of verlichting van zulke terugbetalingsverplichtingen deel uit van de genoemde bilaterale of multilaterale regelingen met het betreffende ontwikkelingsland. Tussen 1958 en '72 werden er in totaal 19 consolidatieregelingen overeengekomen (waarbij alleen betalingsuitstel plaatsvond) met in totaal acht ontwikkelingslanden waarbij ook de NCM betrokken was (minstens vijf van hen kregen die dus meer dan eens, en Ghana zelfs vier keer). Voor deze regelingen werden toen nog geen kosten doorberekend aan ontwikkelingssamenwerking.

Zulke kosten werden blijkbaar ook niet doorbelast voor een ander betalingsuitstel dat in 1972 werd afgesproken met Chili in verband met eerder (via de NIO) verstrekte ontwikkelingsleningen. Daarover werd althans niets gezegd in het NAR-advies waarin beide soorten van schuldenregelingen tot en met 1972 werden geanalyseerd (NAR 1973b, p. 39). En er was ook niets over terug te vinden in Boertiens MvT's voor 1972 en 1973 – tenzij een (wellicht klein deel) van deze kosten verborgen zat in de standaard ten laste van het ontwikkelingsplafond komende apparaatskosten van de NIO.

¹⁷⁰) De reden waarom zulke in latere jaren te ontvangen aflossings- en rentebetalingen van ontwikkelingslanden niet opnieuw ten goede kwamen aan ontwikkelingssamenwerking verschilt afhankelijk van de vraag of de oorspronkelijke lening via de kapitaalmarkt of uit de schatkist wordt gefinancierd: in het eerste geval komen die latere ontvangsten eenvoudig niet bij de overheid terecht, maar bij de particuliere kapitaalverschaffers (maar als deze laatste geheel of gedeeltelijk worden gecompenseerd door de overheidsgarantie op deze leningen vervalt het verschil met schatkistleningen pro rata). In dit andere geval, waarin het wèl om overheids-

Toen Nederland dan ook in 1974 begon met het wél toerekenen van de kosten van schuldenregelingen was dat dus zowel inconsequent als dubbelop. 'Dubbelop' was het echter alléén bij de uit begrotingsmiddelen gefinancierde leningen.¹⁷¹ Bij de kapitaalmarktleningen ging het namelijk bij schuldenregelingen zelfs al om een *derde* toerekening aan het ontwikkelingsplafond – na de *eerste* voor de hoofdsom van de lening, en de *tweede* voor de rentesubsidies in elk van de daarop volgende jaren (tenzij de leningsbedragen niet ten laste van het plafond werden gebracht)!¹⁷²

Bij kapitaalmarktfinanciering betroffen de kosten van schuldenregelingen overigens wel *nieuwe* uitgaven van de overheid: namelijk in zoverre deze de particuliere kapitaalverstrekkers schadevergoeding diende te bieden uit hoofde van de *staatsgarantie* waaronder die leningen waren verstrekt. Die compensatie geschiedt in dat geval door de leenintermediairs, NIO en FMO, die hun compensatiedeclaraties vervolgens als additionele uitgaven neerleggen bij het ministerie van Financiën. Desondanks zouden deze vergoedingen niet nòg eens bij het OS-pla-

inkomsten gaat, is de reden dan ook puur van boekhoudkundige aard: die hing samen met het al eerder toege-lichte *bruto* karakter van de Nederlandse omvangsdoelstelling en het daarop gebaseerde ontwikkelingsplafond. Daarbij worden – conform het karakter van de rijksbegroting, die op kasbasis wordt opgesteld – op de extra-comptabele staat van de onder dit plafond vallende begrotingsposten alleen de voorgenomen uitgaven meegeteld, terwijl de aan dezelfde of andere activiteiten gerelateerde inkomsten worden genegeerd. Giften en leningen worden hierbij dus op identieke wijze meegeteld (namelijk eenmalig, in het jaar van de voorgenomen uitgave), terwijl de rente- en aflossingsontvangsten op die leningen in de jaren daarna buiten beschouwing blijven – *behalve*.... (de grote inconsequentie die het kabinet-Den Uyl in 1974 introduceerde): wanneer die ontvangsten geheel of gedeeltelijk worden opgeschort of vervallen, zodra dit in het kader van een schuldenregeling met de betreffende ontwikkelingslanden wordt afgesproken. Vanaf dat jaar werden voortaan wél de kosten van zulke regelingen ten laste van het plafond gebracht, en de ontvangsten (zowel de eerdere als de na de regeling eventueel nog resterende) werden nog steeds genegeerd! (In de DAC-registratie van de netto-hulp prestatie van de lidstaten wordt deze inconsistentie voorkomen door het voorschrift dat kwijtscheldingen worden gecompenseerd door een even grote 'offsetting entry', een tegenboeking die het kwijtscheldingseffect op de ODA-prestatie neutraliseert – zie IOB 1992, p. 80.)

¹⁷¹) De NAR kritiseerde deze 'dubbele toerekening' reeds twee keer eerder (namelijk in zijn 1979b, p. 43, en 1981a, p. 43), en deed dit opnieuw in zijn advies van 1986 (p. 20). Ter vermijding van misverstand zij er echter op gewezen dat 'dubbelop' of 'dubbele toerekening' hier niet 'tweemaal dezelfde' of 'twee even grote' toerekeningen betekenen, maar alleen een tweede toerekening *bovenop* een eerste bij het begroten van de lening – ongeacht het verschil in de betreffende bedragen.

¹⁷²) Dat er bij schuldenregelingen voor de derde maal een beroep op de beschikbare ontwikkelingsfondsen werd gedaan, is mogelijk ook door andere auteurs opgemerkt. Voor zover mij bekend vond de eerste *publieke* erkenning van deze absurditeit echter pas plaats tijdens de in 1990 begonnen politieke discussie over de *Tussenbalans*-bezuinigingen van het kabinet-Lubbers-3. Als gevolg daarvan werd daarna in 1991-'93 in drie stappen de kapitaalmarktfinanciering volledig opgeheven. Het VDO-Informatiebericht van 21 februari 1991 motiveerde de verschillende besluiten van toen inderdaad met een verwijzing naar de 'steeds zwaardere last' van de kapitaalmarktfinanciering: want die kon 'in de loop van de tijd wel een *drievoudig beslag* leggen op de voor ontwikkelingssamenwerking beschikbare middelen, tegen per definitie slechts één keer indien de hulp wordt verstrekt als gift' (cursivering toegevoegd). De later IOB-evaluatie van het Nederlandse schuldverlichtingsbeleid in 1990-1999 gebruikte in haar terugblik op het eerdere beleid dezelfde uitdrukking: 'Tot aan de afschaffing van de kapitaalmarkt middelen kon een hulplening niet minder dan driemaal beslag leggen op OS-middelen' (IOB 2002, p. 79).

Voorts: hoewel de NAR, als geciteerd in noot 171, dus in het geval van de kapitaalmarktleningen met 'dubbele' het verkeerde woord gebruikte, zag hij het feit dat er bij die leningen méér dan twee verschillende toerekeningen aan het ontwikkelingsplafond konden ontstaan, niet over het hoofd (NAR 1986, p. 20-21). Op de tweede van deze bladzijden herinnerde de Raad er ook nog aan dat hij in twee recentere adviezen eveneens kritiek had geleverd op de in de periode-Pronk ingevoerde gewoonte om de kosten van een schuldenregeling 'in één keer ten laste van het hulplafond van het lopende jaar' te brengen; economisch vond hij ook dit 'niet te rechtvaardigen' omdat 'het grootste deel van de aflossings- en renteverplichtingen immers [pas] in latere jaren wordt gederft.' Dit zou een tweede reden zijn om deze kosten een oneigenlijke toerekening aan het plafond te noemen, tenzij de berekening van deze kosten bestaat uit de contante waarde van de toekomstige ontvangsten; over de vraag of dit gebeurde, en in welke mate en vanaf wanneer, is mij echter geen informatie bekend.

fond in rekening moeten worden gebracht: die garanties waren immers reeds onder dit plafond gekomen toen de via de kapitaalmarkt gefinancierde ontwikkelingsleningen er voor het eerst aan werden toegerekend – wat vanaf dat moment zelfs werd gedaan voor het volle nominale bedrag van die leningen, zònder dat dit (afgezien van het verschil in rentekosten) de overheid één cent kostte! Kortom, dat er bij schuldenregelingen voor een deel van deze bedragen additionele rekeningen bij Financiën worden gedeclareerd, is geen reden om deze (nu wel reële) uitgaven voor een tweede keer toe te rekenen.

Het buiten het ontwikkelingsplafond laten van de kosten van schuldenregelingen was echter om een andere reden voor Pronk wel *politiek* moeilijker, zo niet praktisch onmogelijk geworden. Na de in het begin van de kabinetsperiode afgesproken nieuwe competentieverdeling tussen Financiën en OS ging hij namelijk niet in zijn eentje over de (bilaterale) leningenverstrekking aan ontwikkelingslanden. Ook schuldenregelingen met deze landen moesten voortaan door hem en Duisenberg in onderling overleg worden bepaald. Dit had het voorspelbare gevolg dat, àls Pronk zich op grond van ontwikkelingsoverwegingen geroepen voelde om aan te dringen op soe-ele en tegemoetkomende regelingen voor ontwikkelingslanden met schuldproblemen, hij niet of nauwelijks nog kon tegenhouden dat de kosten daarvan dan ook extra ten laste van het ontwikkelingsplafond zouden komen.

Of Pronk gelijk had met zulke soepelheidspleidooien kan niet zomaar in het algemeen worden gezegd. Er was in de prille post-oliecrisisperiode zeker wel reden om tot schuldverlichting over te gaan, ook al was dit instrument als ontwikkelingsmaatregel nogal grof: het kon onverantwoord beleid van ontvangende regeringen belonen, en was qua ontwikkelingseffect vaak een sprong in het duister. In specifieke situaties kon het echter wel degelijk een noodzakelijke, zij het soms alleen tijdelijk nuttige, ingreep zijn die urgenter was dan andere vormen van ontwikkelingshulp (zoals in Indonesië na de vervanging van Soekarno door Soeharto).

Het is dan ook van belang om hier nadrukkelijk te verklaren dat de afkeuring van het toerekenen van de kosten van schuldenregelingen aan het ontwikkelingsplafond niet betekent dat deze regelingen als zodanig niet acceptabel zijn onder dit plafond. Op dit punt is er een belangrijk en principieel verschil met de afkeuring van de rentesubsidies als toerekening hieraan. Deze laatste zijn namelijk alleen niet toerekenbaar omdat de noodzaak van zulke subsidies uitsluitend voortvloeit uit de om oneigenlijke redenen verkozen en principieel onjuiste financieringswijze via de kapitaalmarkt (zoals betoogd in de vorige hoofdstukken). Bij schatkistleningen zou deze noodzaak niet ontstaan.

Bij de kosten van schuldmaatregelen doet zo'n principieel afkeurenswaardig mechanisme zich echter niet voor. Die kosten ontstaan alleen omdat een aantal ontwikkelingslanden in financiële nood komt omdat zij in het verleden te veel of te duur hebben geleend. De kans is weliswaar groot dat donorlanden daar mede debet aan zijn geweest omdat zij aan sommige ontwikkelingslanden te weinig schenkingen of te dure leningen hebben verstrekt (of hebben laten verstrekken). Maar het bijdragen aan de oplossing van schuldproblemen is in principe een zeer ontwikkelingsrelevante activiteit. Die moet weliswaar goed worden afgewogen tegenover de urgentie van andere ontwikkelingsuitgaven onder het plafond, maar heeft als zodanig niet een oneigenlijk karakter. Het is meer een smetje op een op zichzelf goede zaak, anders dan bijvoorbeeld de te hoge leningenramingen of de rentesubsidies die echte schijnbijdragen aan een verhoogde ontwikkelingshulp zijn.

Bij schuldenregelingen zijn dus alleen de (tweede of derde) toerekening aan het plafond onzuiver omdat die kosten resulteren uit een inconsequente en puur opportunistische verdiscontering van de rente- en aflossingsontvangsten uit ontwikkelingslanden alléén als die voor Nederland een verliespost opleveren (zoals ook een eenmalige verrekening van meer dan de contante waarde van in de toekomst gespreide inkomstendervingen onverdedigbaar zou zijn).

Had de Nederlandse regering aan een terechte schuldenregeling kunnen bijdragen zonder die oneigenlijk toe te rekenen aan het plafond? In theorie wel, maar dat zou alleen mogelijk zijn geweest in het kader van een algemene systeemwijziging waarin zowel ontvangsten als kwijtscheldingen worden verrekend met de verstrekte ontwikkelingshulp. En daar kwam meer bij kijken dan in de praktijk van het kabinet Den Uyl in de jaren zeventig wellicht haalbaar was. Ik weet overigens niet of er destijds wel consequent naar zo'n stelselwijziging gezocht is. Maar na 1989 was de tijd er wel rijp voor, en lukte het de kabinetten-Lubbers-3 en Kok-1 wel.¹⁷³

Kortom, zolang (terug)betalingen uit ontwikkelingslanden buiten beschouwing worden gelaten kan men wel medewerken aan schuldenregelingen voor deze landen, maar de kosten daarvan horen niet opnieuw te worden toegerekend aan het ontwikkelingsplafond.

Welke bedragen waren er met de schuldenregelingen in deze periode gemoeid? De eerste indicatie ervan was een aankondiging in Pronks eerste MvT, dat 'in 1974 een aanvang zal worden gemaakt met het bieden van specifieke bijdragen aan de vermindering van de schuldenlast en terugbetalingsverplichtingen van ontwikkelingslanden' – bedoeld werd natuurlijk dat BuZa-OS begon met daaraan financieel bij te dragen (zie noot 168 over de eerdere schuldverlichtingsoperaties). De betreffende MvT meldde 'hiertoe een extra voorziening van f. 25 mln. in de begroting op te nemen' (MinBuza 1973b, no. 3, bijlage IV, p. 12). Het is echter de vraag of hiermee buiten het ministerie voldoende duidelijk werd dat dit tevens een nieuwe toerekening aan het plafond inhield – want de net aangehaalde zinnen waren slechts onderdeel van een toelichting bij een grotere begrotingspost 'Financiële hulpverlening' in 1974 van f. 400 mln. De vraag of dit geheel (inclusief de eveneens apart genoemde en al enigszins gebruikelijke deel-financiering ervan uit kapitaalmarktmiddelen) wel terecht volledig onder het plafond hoorde, zal daarbij niet gauw zijn opgekomen. Dit leek dus wel op een poging tot camouflage.

Hoe dan ook, de NAR zei er toen nog niets van, maar kwam in 1976 in een aparte brief wel met een afwijzing van een vergelijkbare plafondtoerekening voor schuldenregelingen, zij het toen nog enigszins halfslachtig (zoals ik verderop zal laten zien).

Het genoemde bedrag van f. 25 mln. in 1974 werd bevestigd in de MvT voor 1975, waarin tevens werd gerapporteerd dat Nederland in dat jaar had deelgenomen aan – kennelijk nieuwe – internationale schuldbesprekingen met Ghana, India, Pakistan en het net onafhankelijk geworden Bangladesh over de onderlinge verdeling van de oude schuld van Pakistan. Blijkbaar waren de daaruit voortvloeiende kosten voor Nederland echter toen al aan het toenemen tot méér dan het genoemde bedrag, want er stond dat deze kosten 'voor een groot deel' uit dit bedrag

¹⁷³) De tot die tijd inconsequente behandeling van de aflossings- en rentebetalingen was het zoveelste voorbeeld van wat premier Lubbers in 1991 bij zijn verdediging van de Tussenbalansoperatie in de Tweede Kamer aanduidde als zaken die 'de dingen iets mooier voorstellen dan ze zijn' (Tweede Kamer, 1991, p. 56-3226). En het daarna aantredende kabinet-Kok-1 volgde wel een redelijk correcte weg voor de oplossing van deze en andere problemen, toen het bij zijn grote Herijkingsoperatie in 1995 en '96 tevens besloot de Nederlandse bruto omvangsdoelstelling voor de ontwikkelingshulp te vervangen door een *netto* doelstelling (al meende het die wel te moeten combineren met een veel lager hulppercentage: 0,8% van het BNPmp). 'Netto' hield in dat deze doelstelling voortaan jaarlijks werd aangevuld met een 'optopping' ter hoogte van (overigens alleen) de in dat jaar verwachte aflossingsbetalingen; op deze wijze kwamen deze ontvangsten opnieuw beschikbaar voor ontwikkelingssamenwerking, terwijl de eventuele kwijtscheldingen in mindering kwamen op deze additionele middelen in het jaar dat die werden overeengekomen (deze informatie komt eveneens uit het in de vo-rige noot genoemde IOB-rapport: IOB 2002, p. 81).

De voorgaande uiteenzettingen zijn mede gebaseerd op uitgebreide telefonische en email-uitwisselingen met Wim Donck (destijds, vanaf 1974, werkzaam op BuZa-OS en belast met begrotingstechnische zaken als deze) in april-juni 2007. Deze was tevens zo vriendelijk fotokopieën toe te sturen van het in de voorgaande voetnoot genoemde VDO-Voorlichtingsbericht en het hierboven vermelde fragment uit de Handelingen van de Tweede Kamer. Of de heer Donck instemt met alle hier weergegeven feiten en meningen, weet ik niet, maar ik ben hem in elk geval zeer erkentelijk voor zijn bereidheid mij bij dit onderwerp te helpen.

‘zullen’ moeten worden gefinancierd – zoals mogelijk pas in het najaar van 1974 bekend zou worden (MinBuza 1974b, p. 81). Merkwaardig is echter dat deze MvT noch voor het res-tand van de uit 1974 overgebleven kosten, noch voor nieuwe regelingen die in 1975 nog zouden kunnen volgen een nieuw deelbedrag voor 1975 noemde. Pas in de volgende MvT (voor 1976) werd in de kolom met de bedragen van het *vorige* jaar onverwacht wél melding gemaakt van een post ‘schuldenregelingen’ waarvoor in 1975 een bedrag van f. 47,0 mln. zou zijn begroot; toelichting was echter wederom afwezig (idem 1975c, p. 70). Voor het jaar 1976 werd vervolgens wél een bedrag gereserveerd voor dit soort regelingen, en dat was iets hoger (f. 50,0 mln.). En voor 1977 en ’78 werden er aanvankelijk dezelfde bedragen voor uitgetrokken, plus een additioneel klein bedrag in een andere categorie in het laatste jaar (idem, respectievelijk 1976b, p. 65, en 1977a, p. 93).¹⁷⁴

Daarnaast werden in de drie laatste jaren, volgens dezelfde MvT’s, begrotingsvoorzieningen getroffen voor schuldenregelingen ten behoeve van Suriname, dat op 25 november 1975 onafhankelijk werd en daarom vanaf 1976 niet meer onder de Koninkrijk-krijksrelaties viel: begroot werd daarvoor f. 100 mln. (voor 1976), f. 105 mln. (voor 1977), en f. 115 mln. (voor 1978).

In 1978 kwam echter de volgende OS-minister, De Koning, met een mededeling die de eerder door Pronk geschatte bedragen voor 1978 enorm uitbereidde: er was naar aanleiding van een uitspraak van de TDB van Unctad in maart 1978 besloten alle ODA-schulden van vier Nederlandse concentratielanden die tot de MOL’s behoorden (Bangladesh, Tanzania, Soedan en Boven-Volta), geheel kwijt te schelden. Daarmee was een additioneel bedrag van ‘bijna f. 300 mln.’ gemoeid (idem 1978a, p. 90), dat in 1978 bovenop Pronks oorspronkelijk begrote totaal voor dit jaar (f. 166,5 mln.) kwam. Omdat dit De Konings beslissing was, zal ik deze supplettoire uitbreiding pas in het volgende hoofdstuk aan de 1978-kolom toevoegen.

De bedragen die in deze periode dus waarschijnlijk, formeel of informeel,¹⁷⁵ werden uitgetrokken voor schuldenregelingen met ontwikkelingslanden, stonden aldus als (onderdeel van) ODA-bedragen geboekt onder de plafonds van de genoemde jaren – en daar hoorden zij, om de hierboven gegeven redenen, niet thuis. De verzameltabel van de oneigenlijke toerekeningen in deze jaren (zie tabel 6.2 verderop) toont ze, bij elkaar opgeteld, in regel A.2.

Bijsturingsmaatregelen Werkgelegenheidsfonds: De derde ODA-post die in deze periode als oneigenlijk moet worden beschouwd betreft de kosten die ik als ‘bijsturingsmaatregelen’ omschrijf, die waren gerelateerd aan het in 1975 genomen besluit van het kabinet om voor 1976 een ‘Werkgelegenheidsfonds’ van f. 100 mln. te creëren dat bestemd was voor financiële schenkingen aan ontwikkelingslanden die uitsluitend in Nederland besteed mochten worden. Het ging bij dit fonds om werkgelegenheidsbevordering in Nederland, zodat deze uitgaven *niet* ten laste van het ontwikkelingsplafond zou worden gefinancierd.¹⁷⁶ Dit laatste zou echter wel gebeuren

¹⁷⁴) In oktober 1977 werden de media zelfs vreemd voorgelicht over hoe bij een schuldenregeling feitelijk tewerk werd gegaan: gesteld werd dat de betreffende ontwikkelingslanden ‘een bedrag krijgen aangeboden dat gelijk is aan de rente en aflossing die in 1977 verschuldigd is’ – alsof het geen kwijtschelding maar een nieuwe overdracht betrof! (persbericht nr. 51, 18 oktober 1977, als weergegeven in IS 1977, p. 9). In het NAR-advies van 1986 blijkt echter dat het hier om een ‘fictieve schenking’ ging die deel uitmaakte van de ‘formele rechtvaardiging’ voor de extra toerekening aan het ontwikkelingsplafond: daarbij werd ‘net gedaan alsof het betreffende ontwikkelingsland het kwijtescholden bedrag eerst in één keer heeft terugbetaald aan Nederland, en dat Nederland vervolgens heeft besloten voor hetzelfde bedrag een schenking te doen’ (NAR 1986, p. 21). Het lijkt er dus op dat men de door de DAC vereiste boekhoudkundige ‘offsetting entry’ voorstelde als een reële transfer.

¹⁷⁵) Ik houd een slag om de arm omdat alle genoemde bedragen weliswaar voorkomen in de aangegeven bronnen, maar eigenlijk alleen voor de jaren 1976 en ’77 op de daarvoor geëigende plaatsen. En in eerdere jaren stond er slechts af en toe een zeer incomplete toelichting bij, met namen van landen en bedragen die meestal op geen enkele manier te rijmen waren met de waarschijnlijk begrote bedragen.

¹⁷⁶) De mogelijkheid daartoe was al aangekondigd in de zogeheten ‘Nota inzake de Werkgelegenheid’ van 20 fe-

met de kosten van de genoemde bijsturingsmaatregelen.¹⁷⁷ Zoals blijkt uit de bron in deze noot werden de subsidies uit dit fonds primair geleid door het Nederlandse werkgelegenheids- en exportbelang, in combinatie met een secundair ontwikkelingsmotief (het leveren van producten 'waaraan in ontwikkelingslanden reëel behoefte bestaat'); en ze bestonden doorgaans uit een combinatie schenkingen en leningen, zodat zij een vorm van 'gemengd krediet' zijn.

Zulke kredieten ontstonden in de crisisjaren zeventig en tachtig in steeds meer ontwikkelde landen, die probeerden door het koppelen van hun commercieel gemotiveerde exportbevoor- ringssteun aan primair op ontwikkeling gerichte concessionele leningen of schenkingen aan ar- me landen hun exporten naar deze landen extra te stimuleren. Duisenberg van Financiën beti- telde een dergelijke vermenging van hulp en commercie weliswaar als 'een ernstige vorm van concurrentievervalsing', iets waartegen Nederland zich in de EG altijd verzette – met name Frankrijk bediende zich er veelvuldig van. Dat Duisenberg bij het Werkgelegenheidsfonds wèl akkoord ging met een 'bijmenging van hulp tot maximaal f. 100 mln. bij exportkredieten', was dan ook 'uitdrukkelijk bedoeld als eenmalig'.¹⁷⁸

Moeten de genoemde bijsturingsmaatregelen, die anders dan het Werkgelegenheidsfonds, wèl aan het ontwikkelingsplafond werden gerekend als oneigenlijk worden gekwalificeerd al- leen omdat zij gerelateerd waren aan subsidies, die primair voortkwamen uit de wens de Ne- derlandse werkgelegenheid en exporten te stimuleren? Het antwoord is niet vanzelfsprekend bevestigend, omdat het dienen van het Nederlandse belang niet noodzakelijk strijdig hoeft te zijn met het belang van het importerende ontwikkelingsland. In het onderhavige geval van de- ze gesubsidieerde aankoop van dit diepvisserijsschip was er echter wèl sprake van strijdigheid met het Keniaanse belang, zelfs als zijn regering vrijwillig tot die aankoop overging. Het aan- gehaalde IOV-rapport nr. 26 sprak wat dit betreft duidelijke taal:

'Van de Keniaanse doelstellingen: een eigen zeevisserij op te zetten, onderzoek te verrich- ten en commercieel te vissen, export te verhogen en de bevolking meer eiwitrijk voedsel te geven, is te weinig of niets terecht gekomen. Bijna alle bij het project betrokken instanties

bruari 1975 van de ministers van Sociale Zaken, Economische Zaken, Financiën, Volkshuisvesting & Ruim- telijke Ordening, en Onderwijs & Wetenschappen (MinSoZa 1975), waarin op p. 59 stond dat was besloten 'in 1975, boven het reeds vastgestelde ontwikkelingsplafond een nader te bepalen bedrag aan ontwikkelings- hulp te bestemmen voor werkgelegenheidscreërende leveranties aan ontwikkelingslanden.' Dat voor dit Werk- gelegenheidsfonds in 1976 f. 100 mln. werd gereserveerd ontleen ik aan het in de volgende voetnoot toege- lichte IOV-rapport (IOV 1979, p. 3) en aan een redactionele aantekening bij een krantenartikel in NRC-Han- delsblad van 13 december 1975 (Muljono 1975). Omdat ik geen officiële bronnen heb kunnen vinden die dit bevestigen, neem ik aan dat dit Fonds alleen voor 1976 werd gecreëerd, maar dat de besteding ervan ook in 1977 mocht plaatsvinden (zoals normaal is).

¹⁷⁷⁾ Dat er zulke kosten voor bijsturingsmaatregelen konden ontstaan die wèl ten laste van het ontwikkelingspla- fond werden gebracht, blijkt uit een ongedateerd evaluatierapport van de IOV (de door Pronk in 1977 inge- stelde interne inspectie en evaluatie-eenheid, die ik verderop zal introduceren) over de levering van een door de Sleephelling Maatschappij Scheveningen (SMS) gebouwde en 'volledige uitgeruste moderne hektrawler, de "Kusi", aan Kenia. Daarvoor werd een subsidie van 25 procent van de aankoopssom van dit schip mede- gefinancierd uit het Werkgelegenheidsfonds 1976 (afgaande op de meest recente datum die in dit rapport te vinden is, neem ik het onder de referentie IOV 1979 op in de bronnenlijst). Ik vernam van het bestaan van dit rapport, dat het IOV-volnummer 26 kreeg, uit een desk-evaluatie door SA van het Gemengde Kredietenpro- gramma (ORET) dat in de periode-De Koninkrijk van start ging en dat wèl ten laste van het ontwikkelings- plafond werd gefinancierd. Deze SA-evaluatie (die is opgenomen in Dierikx et al., red., 2007, p. 1028-1041) verwijst naar het 'Werkgelegenheidsfonds' in de periode-Pronk als een 'voorloper' van dit ORET programma (idem p.1032, noot 14). Ik dank mw. A. ten Brinke van het IOB-bureau van BuZa, die zo vriendelijk was dit rapport op te zoeken in het IOV-archief en mij daarvan een fotokopie toe te sturen.

¹⁷⁸⁾ Deze laatste woorden en de voorgaande weergave van Duisenbergs opvatting zijn van de redacteuren van het vierde ING-boek, in hun voetnoot 3 bij een nota van de DG BEB van EZ, d.d. 30 januari 1976, waarin deze DG minister Lubbers attendeerde op de wenselijke invoering van gemengde kredieten bij Nederlands bilate- rale hulp (deze BEB-nota is opgenomen in Dierikx et al., red., 2005b, p. 495-497, terwijl de redactionele noot 3 op p. 495 staat).

vonden dan ook dat dit project aantoont "hoe het niet moet"; inderdaad is hier een verkeerde beslissing genomen en moet het project grotendeels als een mislukking worden beschouwd' (IOV 1979, p.12-13).¹⁷⁹

Kortom, omdat de subsidie uit het Werkgelegenheidsfonds in zo goed als alle opzichten geen of slechte resultaten heeft opgeleverd, moeten ook de bijsturingsmaatregelen – die dit niet konden verhinderen of repareren, en die hoewel dit al te voorzien was toch werden genomen – als zinloos en mislukt worden beschouwd. Zij zijn ook in striktere zin als 'oneigenlijk' te kwalificeren, omdat men bij de subsidiëring van dit schip 'een klein "voordeel" [voor Nederland] heeft laten prevaleren boven alle andere aspecten' – zo schrijft het IOV-rapport (idem p. 2).¹⁸⁰

Overigens waren de kosten van de bijsturingsmaatregelen die in dit IOV-rapport worden genoemd,¹⁸¹ duidelijk niet de enige belasting van de ontwikkelingsbegroting en het Nederland-

¹⁷⁹) Deze conclusies werden nog onderstreept door twee van de vijf daarna volgende aanbevelingen, namelijk: dat 'het niet raadzaam [was] te proberen er in Kenia nog iets van te maken door nog meer investeringen', en dat 'de onderhandelingen met Kenia over de toekomst van de Kusi [dienden] te leiden tot verwijdering van het schip' uit dat land (IOV 1979, p. 13). Het rapport is zo mogelijk nog schokkender in de signalering van ernstige fouten en misstanden, zoals (een greep daaruit): dat de Nederlandse ambassade in Nairobi op verschillende momenten in 1976 wel op de hoogte was van bedenkingen bij zowel de eigen staf als ambtenaren van het Keniaanse ministerie van Financiën tegen de voorgenomen levering (onder andere omdat er geen en-keel voorafgaand pre-investeringsonderzoek had plaatsgevonden), maar desondanks verzuimde dit tijdig en adequaat aan Den Haag te melden (idem p. 4-5); dat een veel te laat gestuurde missie van een Nederlandse deskundige twee weken vóór de contractsluiting concludeerde, onder andere: dat de beschikbare gelden beter konden worden besteed voor de aankoop van meerdere kleine, eventueel gebruikte, schepen, en dat het de vraag was of Kenia de exploitatiekosten zou kunnen dragen, 'zeker' omdat het 'waarschijnlijk' leek dat het schip 'commercieel niet rendabel' zou zijn, en dat de contractsluiting moest worden 'uitgesteld totdat betrouwbare gegevens' waren verkregen 'omtrent de mogelijke vangsten' en de 'samenstelling en marktwwaarden daarvan.' Zulke adviezen konden echter op dat moment al geen effect meer hebben, omdat op 2 juli 1976 het contract tussen SMS en het Keniaanse Ministry of Tourism & Wildlife werd ondertekend, waarna in december 1977 de Kusi door een Nederlandse bemanning naar Mombasa werd gevaren en daar op 23 december aankwam (idem p. 5-6). Verder berustten de herhaaldelijk in Kenia vernomen geruchten over steekpenningen en andere 'financial inducements' of onregelmatigheden 'waarschijnlijk op waarheid', al kon niet worden vastgesteld of deze door de Nederlandse werf werden betaald of werden verduisterd uit ontwikkelingsgelden (idem p. 5). Ten slotte: dat er 'aan de werkgelegenheid in Nederland weinig [was] toegevoegd', en dat 'de SMS daarna evengoed failliet [was] gegaan', zoals vóór de finalisering van het rapport al bekend was (idem p. 12).

Voor een bevestiging van de teneur van dit evaluatierapport kan worden verwezen naar het oordeel van de in 1978 aangetreden Nederlandse ambassadeur in Nairobi, drs. R.J. van Schaik (in 1980-'84 terug in Den Haag als DGIS), die het voor zijn aankomst afgeleverde schip omschreef als 'een voorbeeld van slechte gebonden hulp': 'een prachtig schip (...) met allerlei moderne apparatuur en met Scheveningse en Katwijkse experts aan boord die de Kenianen moesten voorlichten hoe ze in de toekomst moesten vissen.' Maar het was een schip dat 'bestemd [was] voor de Noordzee [en] niet voor de Indische Oceaan [want] geoutilleerd voor een ander soort zee en vis' (uit het interview met Van Schaik in Damme & Smits, red., 2009, p.269).

¹⁸⁰) Zelfs het tegenargument dat deze maatregelen alleen waren bedoeld om erger te voorkomen, lijkt geen hout te snijden, gegeven het feit dat reeds in een vroeg stadium – door Pronk zelf – een heel ander signaal werd afgegeven: de OS-vertegenwoordiger in het gemeenschappelijke beheer van het fonds werd namelijk door EZ en Financiën 'al gauw als "dwarsligger" beschouwd', omdat hij 'te veel vragen stelde over de ontwikkelingswaarde van projecten.' De OS-minister heeft de betrokkene toen 'geïnstrueerd zich niet al te moeilijk op te stellen bij de beoordeling van aanvragen', 'mede omdat het fonds (...) geen deel uitmaakte van de ontwikkelingsbegroting' (IOV 1979, p. 3). Pronks latere commentaar hierop was dat de levering in dit specifieke geval al vaststond en dat verdere bemoeienis dreigde te resulteren in toerekening aan het plafond (aldus zijn mail aan mij van 5 mei 2012).

¹⁸¹) Het rapport noemt op p. 1 twee bedragen die regulier ten laste van het ontwikkelingsplafond werden gefinancierd:

1. f. 1,84 mln. schenking uit 'de technische hulpallocaties 1976 en '77 (...) en restanten van voltooide projecten', waarmee de 'beschikbaarstelling van een vierkoppige Nederlandse basisbemanning voor twee jaar; training van Kenianen; en leverantie van onderdelen en onderhoudsmaterialen' werden gedekt; en
2. een lening van f. 765.788,- op DAC-voorwaarden ten laste van de financiële hulpallocatie 1977 aan Kenia, waarvoor 'vistuig en aanvullende scheepsuitrusting' konden worden aangeschaft.

se beleid in deze periode. Niet alleen werden voor de leiding en uitvoering van de in noot 180 genoemde activiteiten personeel van de DGIS-staf in Den Haag en van de ambassade in Nairobi ingezet en apparaatskosten gedragen, het slechte verloop van de uitvoering en de matige, zo niet negatieve, uitkomst van het hele project hebben ook de relatie met Kenia beschadigd en een smet geworpen op de internationale reputatie van het Nederlandse beleid. Hoewel deze laatste componenten moeilijk in geld zijn uit te drukken en de personeels- en apparaatskosten door mij niet te becijferen zijn, lijdt het geen twijfel dat de totale belasting van de ontwikkelingsbegroting in 1976 en '77 hoger uitviel dan het in de noot opgetelde totaal van ruim f. 2,6 mln.

Er rijzen echter ook nog andere vragen: werden uit de f. 100 mln. van het Werkgelegenheidsfonds niet nog meer projecten gesubsidieerd met goederen- en dienstenleveringen aan ontwikkelingslanden? En was de ontwikkelingswaarde daarvan wel hoger dan die van dit SMS-vissersschip? Veel meer dan dit schip zullen zij echter niet hebben opgeleverd.¹⁸² Maar over het aantal andere projecten heb ik geen informatie kunnen vinden, zodat over de omvang van de daarbij waarschijnlijk evenzeer benodigde bijsturingsmaatregelen niets te zeggen is.¹⁸³ Ik zal daarom als schatting van de oneigenlijke toerekeningen in de jaren 1976 en '77 alleen de in dit IOV-rapport genoemde bijsturingskosten nemen. Vanwege hun relatie met het Werkgelegenheidsfonds geef ik ze de omschrijving 'bijsturingsmaatregelen Werkgelegenheidsfonds', terwijl op grond van de in noot 180 vermelde jaarallocaties (afgerond) f. 0,9 mln. ten laste van 1976 komt en f. 1,7 mln. van 1977. Ik voeg er echter wel de kanttekening aan toe dat het in beide jaren zeer waarschijnlijk om veel grotere bedragen is gegaan, en dat er in 1978 mogelijk ook nog nagekomen uitgaven met een oneigenlijk karakter zijn gevolgd.

In totaal dus ruim f. 2,6 mln. (IOV 1979, p.6).

¹⁸²⁾ Zie als ondersteuning van dit vermoeden de negatieve beoordelingen van het door OS-minister De Koning gestarte ORET-programma in het volgende hoofdstuk en de meer recente kritische evaluatie van de IOV (zoals neergelegd in de rapporten IOV 1990 en 1991). Dat het hoogstwaarschijnlijk niet veel beter zal zijn gegaan zou te verklaren zijn door de politieke prioriteit die het kabinet-Den Uyl toekende aan de werkgelegenheidsproblematiek en aan het feit dat de toewijzingsbeslissingen van het Werkgelegenheidsfonds onder gezamenlijke verantwoordelijkheid stonden van Financiën, EZ en BuZa/OS – dus zonder een vetorecht van de OS-minister, net als bij het latere ORET-programma –, terwijl het beheer van het Fonds berustte bij de BEB van EZ (IOV 1979, p. 3).

¹⁸³⁾ Er was wel een Tanzaniaanse aanvraag voor de levering van vier Fokker F27's die, als we Hoebink mogen geloven, even in aanmerking leek te komen voor subsidiëring uit het Werkgelegenheidsfonds. In eerste instantie werd deze aanvraag afwijzend beantwoord. De reden was dat het werkgelegenheidseffect te gering werd gevonden, ook door minister Pronk (Hoebink 1988, p. 112, inclusief noot 177 op p. 276). Een maand later werd men echter door het uitvallen van een ander groot project in Tanzania geconfronteerd met de mogelijkheid van een 'grote hoeveelheid onbestede gelden', wat een hoge ambtenaar op DGIS tot de overweging bracht de vliegtuigen geheel of gedeeltelijk uit de normale allocatie te financieren. Hoewel er binnen DGIS verschillend werd gedacht over de ontwikkelingswaarde van de aanvraag, was Pronk er nu wel voor: door de levering van deze vliegtuigen te definiëren als 'programmahulp', waarvoor een land met een goed sociaal-economisch beleid als Tanzania zeker in aanmerking kwam, 'moeten wij over de (...) te financieren goederen niet al te veel problemen maken' (idem, p. 112, inclusief noot 180 op p. 276). Hoewel Tanzania stellig behoefte had aan vliegtuigen voor het binnenlandse luchtvaartnet, riep de uitvoering van het besluit daarna echter zo veel problemen op, dat het geheel van deze transacties waarschijnlijk wel als dubieus moet worden gekwalificeerd (idem, p. 112-118). En ook de parallele financiering van vliegveldstudies en de bouw van een onderhoudshangar voor de F27's en andere vliegtuigen in Tanzania, die slecht werden voorbereid en door veel overwegingen van Nederlands eigenbelang doorkruist, lijken dit te bevestigen. Dat is echter een kwestie die bij het bestedings- en bindingsbeleid moet worden geanalyseerd en eventueel gekritiseerd (zie subpara-graaf 6.3.3., waar ik ook nog terugkom op dit boek van Hoebink). Bij veel van de bilaterale hulp is de verstrengeling van ontwikkelings- en eigenbelang dusdanig gecompliceerd dat een onderscheid tussen oneigenlijke en eigenlijke toerekeningen zelfs niet bij benadering te kwantificeren is.

Oneigenlijke non-ODA-toerekeningen

De non-ODA-posten die Pronk vanaf zijn eerste begroting aan het ontwikkelingsplafond toerekende, werden voor het gemak meestal als ‘overige uitgaven in het kader van ontwikkelingssamenwerking’ aangeduid, want adequatere, op de categorie als geheel toepasselijke, omschrijvingen waren eigenlijk niet voorhanden – zoals al meteen bleek bij Pronks vergeefse poging om zowel het contrast met de ODA als, impliciet, de terechtheid van de toerekening van beide categorieën aan het plafond te rechtvaardigen.¹⁸⁴

Nu gaat het echter om de vraag of en in hoeverre ook deze non-ODA-posten terecht tot heontwikkelingsplafond werden gerekend. Is het feit dat zij van ‘ondersteunende aard’ zijn, zoals Pronk schreef, op zichzelf een voldoende voorwaarde voor toerekening aan het plafond? Als daarmee wordt bedoeld op de aanwezigheid van een relatie met één of meer ODA-uitgaven, dan moet het antwoord al meteen ontkennend zijn: niet minder dan drie ODA-posten staan immers zelf al niet terecht in de A-afdeling onder het plafond.

Maar ook als er wel een relatie is met terecht tot de ODA gerekende ontwikkelingsuitgaven, is dat op zichzelf niet voldoende. Het duidelijkste voorbeeld daarvan is dat van de *rente-subsidies*, die Pronk vanaf 1974 onder de afdeling non-ODA opnam. Die subsidies maken weliswaar het zachter doorlenen van de (onder overheidsgarantie) op de kapitaalmarkt opgenomen leningen aan ontwikkelingslanden mogelijk. Maar hoewel die leningen, voor zover realistisch geraamd, wel tot de ODA gerekend kunnen worden, danken deze subsidies hun bestaan niet aan de wenselijke aanpassing van het rentepeil, maar aan de specifieke kapitaalmarktfinanciering van die leningen – bij een normale schatkistfinanciering zou er niet eens een relatie zijn met bepaalde rentekosten. Het OS-plafond hoort dan ook niet te worden belast met extra kosten alleen omdat aan een andere financieringswijze de voorkeur is gegeven!

De in deze periode begrote rentesubsidies staan daarom als eerste voorbeeld van een oneigenlijke non-ODA-post vermeld in de verzameltabel 6.2 (regel B1).¹⁸⁵

Bij de andere non-ODA-uitgaven, zoals die vanaf 1974 apart in de MvT's werden opgenomen, is de juistheid van de toerekening echter niet altijd zo eenduidig te beoordelen.¹⁸⁶ Van enige relatie met ontwikkelingssamenwerking was in elk geval altijd wel sprake. Ik zal mij

¹⁸⁴) Na de ODA te hebben getypeerd als ‘programma-onderdelen die volgens internationale normen (...) als hulpverlening worden aangemerkt en die derhalve *grotendeels* betrekking hebben op *directe* uitgaven en overdrachten’, omschreef hij de non-ODA als ‘*indirecte* uitgaven (...) die van *ondersteunende* aard zijn en *overwegend* binnen Nederland blijven (MinBuza 1973b, bijlage IV, resp.p. 18 en 11 – cursiveringen door mij). Zoals de woorden ‘grotendeels’ en ‘overwegend’ al suggereren, zijn in feite noch de typering van deze categorieën, noch die van de verschillen daartussen volledig juist en exclusief: behalve dat het natuurlijk de vraag was wat precies onder ‘direct’ en ‘indirect’ moest worden verstaan, komt globaal genomen ook van de ODA-uitgaven een gedeelte slechts indirect ten goede aan het ontwikkelingsdoel (bij voorbeeld: de multilaterale geldstroom die eerst naar internationale instellingen gaat), terwijl een niet onbelangrijk deel van de ODA eveneens in Nederland wordt besteed ten gevolge van formele bindings- en informele bestedingspraktijken; en ook van de non-ODA komt een deel, zelfs als het in Nederland wordt besteed, toch in tamelijk directe zin aan het ontwikkelingsdoel ten goede (zoals rentesubsidies en schuldenregelingen die leenkosten en buitenlandse verplichtingen reduceren).

¹⁸⁵) De cijfers komen wederom uit NAR 1986, p. 42, tabel 5.1 (dus inclusief de gebruikelijke apparaatskosten van de NIO en de FMO), waarbij die voor 1977 en '78 zijn gecorrigeerd vanwege door mij vastgestelde fouten in de basisgegevens (respectievelijk een drukfout en gemiste subsidies binnen het Koninkrijk Koninkrijk). Voorts neem ik nu aan, anders dan in het vorige hoofdstuk (zie p. 417, noot 127), dat er geen terecht toegerekende subsidies op LA-leningen meer over zijn (mede op grond van Pronks mededeling in MinBuza 1973b, bijlage IV, p. 18).

¹⁸⁶) De NAR probeerde in zijn zuiveringsadvies van 1973 wel enkele criteria te formuleren, die tamelijk restrictief leken te zijn (NAR 1973d, p. 17). Maar ook die lieten nog tal van vragen open en andere interpretaties toe dan die van de NAR zelf (idem p.18-27). Bovendien ontbrak het ook de NAR toen nog ernstig aan gegevens, en dat is voor mij helaas nog steeds, of intussen opnieuw, het geval.

daarom in hoofdzaak beperken tot die gevallen waarbij de gehele of gedeeltelijke oneigenlijkheid het meest in het oog springt. Dat wil zeggen dat ik geen aanmerkingen heb op de toerekening van twee posten waar de NAR in 1973 wel kritiek op had: bijdragen aan de herstructurering van de Nederlandse economie ten gunste van de handelspositie van ontwikkelingslanden (waarvoor overigens in 1974 nog geen bedrag was uitgetrokken) en voorlichting over en ten behoeve van ontwikkelingssamenwerking (NAR 1973d, resp. p.18-19 en p. 25-26) – nadere toelichting volgt verderop in de subparagrafen 6.3.3 en 6.3.4, waar ik beide onderwerpen gedetailleerd bespreek. Voorts mis ik gegevens om enkele kleinere toerekeningen te corrigeren.

Delen van zes andere non-ODA-posten beschouw ik echter wèl als niet toerekenbaar:

- Dat zijn in de eerste plaats zowel de *nationale* als de *internationale apparaatskosten* die Pronk in al zijn begrotingen toerekende. Bij beide wijzig ik de door hem toegepaste verdeelsleutels op dezelfde wijze als in hoofdstuk 5 is beargumenteerd: respectievelijk in 65 en 25 procent (zie p. 420 en conform het NAR-advies 1986, p. 23). Bovendien is het oneigenlijke deel van de apparaatskosten van de NIO en de FMO reeds bij de rentesubsidies ondergebracht, zodat ik die niet in deze reductie betrek. En dat geldt ook voor de in 1974 bij de nationale apparaatskosten toegerekende voorbereiding van ontwikkelingsadviseurs; mijns inziens behoeft die geen correctie. Over het restant van deze apparaatskosten in Nederland bereken ik derhalve 35 procent als oneigenlijk in elk van de jaren 1974-'78, te weten f. 17,5 mln.; f. 19,4 mln.; f. 28,6; f. 37,5 mln.; en f. 42,5 mln. En bij de internationale apparaatskosten belopen de oneigenlijke delen dan 75 procent: f. 9,0 mln.; f. 9,9 mln.; f. 11,7 mln.; f. 14,6 mln.; en f. 15,5 mln. De bedragen in deze jaren staan gesommeerd in tabel 6.2.
- Ook de toerekeningen voor Nederlandse instituten en cursussen van internationaal onderwijs en die voor onderzoek roepen wederom vragen op. Bij de *Instituten & Cursussen* kwam Pronk in 1974 met één instituut minder (SOO: onderwijshulp, dat door Boertien in 1973 reeds op nul was gezet; ook deze verwijdering werd weer niet toegelicht). In 1975 kwam er echter een exploitatiesubsidie aan een aan de Wereldgezondheidsorganisatie gelieerd kenniscentrum voor water bij, met een toerekening van 40 procent aan het ontwikkelingsplafond – wat ik niet oneigenlijk vindt. De terechtheid van de overige toerekeningen beoordeel ik wederom aan de hand van de vijf vuistregels die ik in hoofdstuk 4 geïntroduceerd heb.¹⁸⁷ Daarbij bleek dat in 1974 bij een instituut het toerekenpercentage nog steeds op 85 procent stond (was 50 procent in 1967), terwijl in 1975 zowel dit als een ander instituut (dat sinds 1967 op 85 stond) werden opgetrokken naar 100 procent; die moeten beide weer terug naar hun percentages van 1967, ook omdat zij geen exclusieve ontwikkelingsgerichtheid hadden. Verder moesten bij twee instituten die in de eerdere perioden ook door andere ministeries dan BuZa en het Koninkrijkrijkrijk werden gesubsidieerd de subsidies ten laste van het ontwikkelingsplafond tot deze laatste worden beperkt. En de enige extreme stijging (nu per jaar geschat vanwege de grote stijgingsverschillen van het plafond in deze periode) betreft een eerder toegerekende exploitatiesubsidie in de vorige periode, die bij dit zelfde instituut werd herhaald in 1974, maar wederom voor een zo laag bedrag dat ik dit ook nu weer negeer. Tot slot dienen alle investeringssubsidies te worden afgekeurd, uitgezonderd die aan het ISS in 1975, die – gereduceerd tot 75 procent (= f. 2,25 mln.) -- wel onder het ontwikkelingsplafond past.

De uitkomsten van deze beoordeling leiden tot de volgende oneigenlijke bedragen in

¹⁸⁷⁾ Ik vat ze nog eens samen: geen andere subsidies dan die van BuZa en de Koninkrijkrijkrijksminister; 100 procent toerekening van exploitatiesubsidies alleen voor zuivere ontwikkelingsactiviteiten; geen nieuwe verhogingen van toerekenpercentages na 1967; geen extreme stijgingen van eerder toegerekende bedragen; en investeringssubsidies alleen onder bepaalde voorwaarden (overtuigend beargumenteerd en/of uitsluitend door ontwikkelingssamenwerking te subsidiëren (zie hoofdstuk 4, p. 235-237).

1974-'78: f. 21.342 mln.; f. 32.638 mln.; f. 38.468 mln.; f. 40.316 mln.; en f. 44.113 mln.; en die brachten in elk van deze jaren de volgende correctiepercentages met zich mee: 41,3 %, 46,3 %, 48,4 %, 48,4 % en 47,9 %.¹⁸⁸

Bij het toegerekende *onderzoek* zijn de toelichtingen opnieuw uiterst summier en oninformatief – waarschijnlijk vooral veroorzaakt door de reeds vanaf Pronks eerste MvT vermelde heroriënteringen en het overleg over deze activiteit (MinBuza 1973b, nr. 3, p. 15). Het belang daarvan was echter groot genoeg om (nog) geen correcties aan te brengen in de begrote bedragen in deze jaren (zodat de desbetreffende regel in tabel 6.2 beperkt blijft tot de oneigenlijke toerekeningen bij de Instituten & cursussen).

- De verhouding met de Koninkrijksdelen in en rond de Caraïben kwam in deze periode in fundamenteel veranderende situaties: Suriname werd politiek zelfstandig in november 1975, en de Nederlandse Antillen werden begrotingstechnisch vanaf 1976 het enige Koninkrijksdeel. De voorheen op de Novib-schatting gebaseerde correctie van het oneigenlijke deel van (25 procent van) de Koninkrijksbegroting zou in principe nog altijd wel als realistisch kunnen worden aangehouden voor de eerste twee jaren, ware het niet dat Pronk in zijn eerste MvT een nieuwe post: 'overige uitgaven in Koninkrijksverband' opnam in de non-ODA-afdeling (MinBuza 1973b, nr. 3, p.18). Het daarvoor geraamde bedrag van f. 17,0 mln. was echter laag in vergelijking tot het door het Novib-percentages bepaalde vervuilingsbedrag, dat in 1974 opf. 59,5 mln. (van het totaal van f. 238,0 mln. – idem p.11) zou zijn uitgekomen. Dat kan wel, want non-ODA is wat anders dan oneigenlijk. Maar waarop dit non-ODA-bedrag dan wel ge-baseerd was werd in deze MvT niet onthuld. Twee NAR-bronnen suggereren daarentegen, dat het onterecht toegerekende bedrag veel hoger had moeten zijn (de adviezen nr. 47 en 87 van 1973 en 1986). Het eerste, dat een kleine drie maanden na prinsjesdag uitkwam, werd door Pronk niet gehonoreerd, waarschijnlijk omdat hij non-ODA niet als ontoerekenbaar definieerde. De NAR had echter opgemerkt dat ook onder deze nieuwe post middelen werden 'aangewend voor doeleinden welke weinig of geen verband met ontwikkelingssamenwerking hebben.' Het advies noemde enkele voorbeelden, maar kwantificeerde niets en liet het bij de mededeling dat deze en andere bedragen niet ten laste van het plafond behoorden te komen, of 'een enigszins genuanceerd afwijzend' oordeel verdienden (NAR 1973c, p. 27).

Pronk kwam in zijn tweede MvT (voor 1975) met een iets lager bedrag voor deze 'overige uitgaven': f. 16,7 mln., wederom zonder enige toelichting (MinBuza 1974b, p. 92). In zijnderde MvT bracht hij echter een splitsing aan tussen deze 'overige' hulp, nu alleen dieaan de Antillen, en een nog nieuwere non-ODA-post: 'Afwikkelingskosten te beëindigen hulpactiviteiten Suriname'; en deze laatste kreeg wel een toelichting: 'een aantal aflopende verplichtingen van de Stichting Culturele Samenwerking (...), welke niet tot de officiële ontwikkelingshulp (ODA) kunnen worden gerekend' (idem 1975c, p. 83). Deze laatste (door mij verplaatste) bijzin diende echter als rookgordijn: het was weliswaar een non-ODA-post, maar wel een die als zodanig nog steeds aan het ontwikkelingsplafond werd toegerekend – het was dan ook een van de voorbeelden die de NAR in 1973 als niet toerekenbaar had afgewezen. Daarnaast veranderde Pronk in deze derde MvT het Antillenbedrag voor 1975 in f. 6,8 mln., terwijl hij voor het Surinaamse afwikkelingsbedrag f. 10,1 toerekende (idem p. 81).

De som van deze beide non-ODA-posten werd toen dus f. 16,9 mln., en die bewoog in

¹⁸⁸) Vergelijking met analoge cijfers in de Boertien-periode (hoofdstuk 5, p. 419) leert dat Pronks oneigenlijkheid bij de subsidies aan Instituten & Cursussen vanaf 1975 een vijftal miljoenen guldens *hoger* zat, maar dat mijn correctiepercentages (van de oorspronkelijke toegerekende bedragen) in 1974 een tiental procentpunten *lager* uitvallen. Dit percentage steeg in de jaren daarna echter wel geleidelijk tot bijna het laagste niveau dat de vorige minister in 1973 haalde (49 procent).

1976 t/m '78 achtereenvolgens naar f. 9,2 mln., f. 10,2 mln. en f. 12,5 (waarbij het afwikkelingsbedrag twee keer gelijk bleef op f. 0,2 mln. en in 1978 geheel werd beëindigd – idem 1976b, p.106, en 1977a, p.172). Gedurende deze hele periode 1974-'78 gaf deze reeks van afzonderlijke en gecombineerde non-ODA-bedragen in procenten van het Koninkrijkstotaal het volgende verloop te zien: 7,1; 6,7; 6,3; 6,5 en 7,7 procent. Deze percentages bleven dus nog steeds ver onder het in de vorige perioden gebruikte schattingspercentage van de Novib.

Dit Novib-percentages, ook als het vanaf 1976 alleen op de Antillenbegroting wordt toegepast, was duidelijk niet meer actueel. Maar het is wel de vraag hoeveel het inmiddels te hoog is als schatting van het oneigenlijke deel in deze begroting. Enkele van de non-ODA-bedragen zijn in de loop van deze jaren afgewikkeld of geschrapt. Anderzijds bevatten deze non-ODA categorie in deze jaren ook een toerekening voor apparaatskosten die niet geheel als oneigenlijk te beschouwen is (het bedrag dat hiervoor is toegerekend wordt niet vermeld, maar het NAR-advies uit 1986, toen de Antillentoerekening in totaal op f. 48,1 mln. uitkwam, stemde in met de DAC-opvatting dat 'circa f. 4 mln.' hiervan als ODA toerekenbaar was – NAR 1986, p. 25). Maar Pronks laatste MvT bevatte bij de Antillen-toerekening in het non-ODA-overzicht voor 1978 wel een voetnootje (*), dat vermeldde dat daarin ook f. 3 mln. zat voor rentesubsidies (MinBuza 1977a, p. 172). Dit laatste bedrag, dat 24 procent van deze toerekening besloeg, was toen misschien voor het eerst onder deze post gebracht; maar voor het laatst was dit zeker niet, want het net genoemde NAR-advies stelde dat in 1986 deze rentesubsidies niet minder dan f. 35 mln. bedroegen, wat 73 procent was van de Antillen-non-ODA!

Het is dus zeker dat de door Pronk toegerekende non-ODA-bedragen van de Koninkrijksbegroting voor een groot gedeelte de kwalificatie oneigenlijk verdienden, en vrij zeker dat die kwalificatie ook past bij een nauwelijks gedaald deel de ODA-toerekeningen voor Suriname en de Antillen in deze periode. Dit laatste vermoeden baseer ik in hoofdzaak op de snel toenemende politieke spanningen in en rond beide gebiedsdelen: de hevig frustrerende verwickelingen voor en na de Surinaamse onafhankelijkheid tastten ook de verslechterende relatie aan met de Antillen, waar Nederland iets andere beoogde dan de verschillende eiland-regeringen en hun bevolking zelf. Daarbij was het in beide gebieden nodig om steeds meer tijd en geld te investeren in het bewaren van werkbare verhoudingen in dit resterende (ex-) Koninkrijksverband (analyses daarvan komen uitgebreid aan de orde in de desbetreffende secties van subparagraaf 7.3.2). Als in het verleden bij Kabsna ontwikkelingsprioriteiten wel eens minder nadruk kregen dan de Koninkrijksprioriteiten van wederzijdse machts- en belanghebbers, dan werd dat bij Kabna (dat alleen de Antillen beheerde) stellig nog minder.

De evident niet tot ontwikkelingsoverwegingen beperkte delen van beide uitgavenposten zijn echter niet bij benadering te kwantificeren. Ik zie mij daarom genooddaakt het te laten bij de constatering dat de mate van oneigenlijkheid de begrote non-ODA-bedragen verre overtreft (het oneigenlijke deel van de voor beide rijkssdelen gereserveerde ODA-bedragen is zeker veel hoger dan het wel toerekenbare bedragje voor apparaatskosten dat in de non-ODA-ramingen verscholen zat). Met de kanttekening dat het vermoedelijk een zware onderschatting is van de reële oneigenlijkheid in beide hulprelaties, zal ik mij daarom in tabel 6.2 behelpen met de in de MvT's genoemde non-ODA-bedragen, die ik bij gebrek aan beter in hun geheel gebruik als een (desondanks te lage) indicatie van de onterecht toegerekende overige Koninkrijkshulp.

- Opvang buitenlandse werknemers en rijksgenoten: De groeiende aanwezigheid in Nederland van als 'gastarbeiders' aangeduide werknemers afkomstig uit Noord-Afrika en het Midden-Oosten en de zich al snel aankondigende vlucht van grote aantallen Surinamers die de in november 1975 geplande onafhankelijkheid van hun land niet wensten af te wachten, baarden de regering-Den Uyl grote zorgen in haar eerste twee regeringsjaren. Pronk behoorde tot de

leden van het kabinet die beide migratiestromen wilde ‘opvangen’, mede met het doel ze zo veel mogelijk te beperken. Behalve de nadelen voor de landen van herkomst, zocht hij ook legitimatie voor financiële bijdragen vanuit ontwikkelingssamenwerking door de betrokkenen voor te bereiden op zinvolle terugkeer naar hun thuisland (zoals zijn tweede MvT stelde). Voor zover dit gerichte werkgelegenheids- en re-integratiemaatregelen in die landen betrof (geboekt onder ODA) past dit onder het ontwikkelingsplafond. Problematischer waren echter de opvangkosten in Nederland (spreiding, scholing en andere begeleidingsactiviteiten), geboekt in het non-ODA-gedeelte: hoorden die geheel onder het plafond? De toelichting was pover en de plannen uiterst vaag (MinBuza 1974b, p. 85 en 92-93), en dat werd in de volgende MvT’s nauwelijks beter of zelfs nihil (idem 1975c, p. 82; 1976b, p. 107; en 1977a, p. 172-173). Qua effect kan men ze vergelijken met opleidings- of bijscholingsdoel-einden van in Nederland verblijvende studenten en onderzoekers uit ontwikkelingslanden. Maar spreidings- en andere steunmaatregelen van rijksgenoten en subsidiëring van begeleidingsinstellingen van/voor buitenlandse werknemers zijn duidelijk een overwegend Nederlands belang. Volledige toerekening lijkt daarom in elk geval te veel – maar hoeveel daarvan dan als wél terecht had mogen worden beschouwd, is moeilijk te zeggen; ik zal daarom hier volstaan met een fiftyfifty-verdeling.

In 1975 reserveerde Pronk nog maar een klein bedrag van f. 15,1 mln. voor de opvang van rijksgenoten in Nederland; in 1976 en ’77 liep dit echter al op tot achtereenvolgens: f. 61,4 en f. 131,6 mln., terwijl in 1978 een kleine teruggang naar f. 122,6 mln. werd voorzien. Daarnaast werden er, eveneens met ingang van 1975, aanvankelijk iets grotere, maar al vanaf 1976 sterk bij die voor de rijksgenoten achterblijvende uitgaven geraamd voor de scholing en begeleiding van buitenlandse werknemers in Nederland (achtereenvolgens 24,4; 30,7; 34,0 en 40,9 mln. gulden). De (gehalveerde) bedragen staan bij elkaar opgeteld in regel B.5 van de tabel 6.2.¹⁸⁹

Het totaal van de oneigenlijke toerekeningen

Tabel 6.2 op p. 558 biedt een overzicht van de in het voorgaande toegelichte raming van de oneigenlijke toerekeningen in de periode-Pronk. Vergelijking met de analoge tabel 5.1 uit de periode-Boertien leert dat Pronk in zijn periode niet alleen één begrotingspost met oneigenlijke toerekeningen meer had (waaronder drie nieuwe), maar ook dat het totaal van zijn oneigenlijke toerekeningen vanaf het begin op (véél) hogere bedragen uitkwam dan die van zijn voorganger – met een duidelijke piek in het jaar van zijn grote sprong naar 1,5%-NNI, toen zijn budgetvervuiling zelfs meer dan verdubbelde ten opzichte van het jaar daarvoor! (zie de vet gedrukte regel). Dat was onmiskenbaar de prijs van zijn opvallende hulpverhoging in 1976, al daalde zijn oneigenlijkheid in het jaar daarna wel even in absolute zin (wat in zijn laatste begrotingsjaar omsloeg in een nieuwe stijging).

Bovendien: Boertien wist zijn vervuiling in zijn beide begrotingsjaren in zowel absolute als relatieve zin te verlagen (dit laatste in procenten van zijn hulptotalen). Pronk stak in de aanloop naar zijn doelstellingsjaar ook in relatieve zin ongunstig af tegen Boertiens percentages (al steeg zijn relatieve vervuiling in 1975 slechts tot een fractie boven die van Boertien in 1972). Pronk evenaarde de relatieve daling van zijn voorganger pas in zijn laatste twee jaren, hoewel hij ook in die jaren nog steeds 3 à 4 procentpunten boven Boertiens laatste oneigenlijkheidspercentage

¹⁸⁹) Ik heb overigens geen gegevens over hoeveel van de (ex-)rijksgenoten en de buitenlandse werknemers werkelijk konden profiteren van zulke educatieve activiteiten en, vroeg of laat, werkelijk terugkeerden naar hun land. De in de tekst genoemde fiftyfifty-verdeling valt dus mogelijk wat te ruimhartig uit, maar ik weet niet wat correcter zou zijn geweest.

bleef zitten. Een lichte keer ten goede was er toen dus wel, maar over het geheel genomen waren Pronks eigen begrotingen véél onzuiverder dan wat hij drie jaar vóór zijn ministerschap Udink had verweten (in zijn ESB-kolom: Pronk 1970a).

Nadere beschouwing van de afzonderlijke regels in tabel 6.2 laat zien dat in Pronks eerste drie begrotingsjaren de onrealistisch hoge leningenramingen van de NIO de verreweg grootste vervuiler waren, maar dat in 1976 ook de schuldenregelingen een zwaarwegende last gingen worden, die in de laatste twee jaren de (inmiddels afnemende) overschatting van de NIO-leningen zou overnemen. Verder valt op dat de rentesubsidies op de sterk toenemende kapitaalmarktleningen zeer snel groeiden en in Pronks laatste begrotingsjaar al de op een na grootste

Tabel 6.2: Oneigenlijke toerekeningen aan het ontwikkelingsplafond, 1974-'78 (in mln. gld. en %)

	1974	1975	1976	1977	1978
A. <u>ODA</u> :					
1. te hoge NIO-leningen	109,8	108,0	215,6	91,5	52,7
2. schuldenregelingen	25,0	47,0	150,0	155,0	166,5
3. bijsturing WGF			0,9	1,7	..
B. <u>non-ODA</u> :					
1. rentesubsidies	7,9	19,4	38,6	66,9	93,6
2. nat. & int. apparaatskosten	26,5	29,3	40,3	52,1	58,0
3. instituten & cursussen	21,3	32,6	38,5	40,3	44,1
4. overige uitg. Koninkrijk	17,0	16,9	9,2	10,2	12,5
5. opvang buitenl.w. & rijksgen.		19,8	46,1	82,8	81,8
Totaal oneigenlijk	207,5	273,0	539,2	500,5	509,2
Totaal non-ODA	148,7	262,0	367,9	480,0	542,8
Oneigenlijk in % plafond	14,5%	14,3%	19,2%	16,4%	15,1%
Non-ODA in % plafond	10,4%	14,1%	13,1%	15,7%	16,1%

.. = niet beschikbaar

Bronnen: regel B.1 : NAR 1986, p. 42 (met correcties voor 1977 en '78).
overige regels A en B: Gebaseerd op en berekend uit de MvT's in respectievelijk MinBuza 1973b, 1974b, 1975c, 1976b, en 1977a.

vervuilingsoorzaak werden. Ook de andere non-ODA-bedragen vertoonden, op een na, allemaal een (soms extra) stijgende tendens. Maar terwijl de Surinaamse onafhankelijkheid zorgde voor de enige daling (in regel B.4: omdat vanaf 1976 alleen de Nederlandse Antillen overbleven van het Koninkrijk) maakte vooral de opvang van Surinaamse uitwijkelingen en, in iets mindere mate, die van buitenlandse werknemers in Nederland, dat de (gehalveerde) som van beide uitgaven in regel B.5 in 1978 tot de op twee na hoogste verontreiniging bijdroeg van de OS-begroting.

Voorts bevat tabel 6.2 ook nog een regel met de subtotalen van de non-ODA-bedragen in deze periode, voornamelijk om te illustreren dat die niet allemaal te identificeren zijn als oneigenlijke uitgaven: in vier van de vijf jaren zijn deze laatste zelfs hoger dan de non-ODA, en in

1976 zelfs zeer opvallend hoger. Pas in 1978 kregen de non-ODA de overhand, al zaten zij er in 1975 al dicht bij. En de laatste twee jaren wisselden de procentuele aandelen van deze twee subverzamelingen in het ontwikkelingsplafond stuivertje. (Ik kom aan het einde van deze subparagraaf nog even terug op de verhouding tussen deze twee aandelen.)

Nadat in het najaar van 1975 de wederom verder gaande uitholling van de hulpbegroting voor 1976 begon op te vallen, ontstonden er in verschillende geleidingen van de samenleving vragen en protesten. Omdat meer van hetzelfde dreigde voor 1977 en daarna, voelde ook de NAR zich geroepen om, in vervolg op zijn advies van december 1973, nòg eens tegen de alsmaar toenevende onzuiverheid in het geweer te komen. Hij deed dit op 4 mei 1976 met een brief aan minister Pronk waarin de concrete bedragen en de dreigende verslechtering werden toegelicht.

Het was in deze brief dat deze Raad voor het eerst ook melding maakte van een schuldenregeling die hij ‘vanuit een ontwikkelingsoogpunt’ als niet onder het plafond behorend beoordeelde. De reden voor de afkeuring werd er echter niet bij vermeld, terwijl nog vreemder was dat alleen de voor 1976 aangekondigde schuldsanering voor Suriname van f. 100 mln. werd genoemd, en niet de regelingen voor andere ontwikkelingslanden (zowel in hetzelfde jaar als in de twee voorgaande jaren – voor de hoogte van de bedragen, zie tabel 6.2, regel A.2).¹⁹⁰ Deze brief liet echter ook andere zaken onvoldoende toegelicht, al was hij wel terecht kritisch over enkele misverstanden in de pers omtrent alternatieve aanwending van het eveneens groeiende stuwmeer. De NAR had ook zeker gelijk met zijn bezorgdheid over de toenemende begrotingsvervuiling in en na 1976, al zat hij er kwantitatief flink naast (veel te laag in 1975 en ’76, en daarentegen toenemend te hoog in 1977-’80).¹⁹¹

Was deze toenemende verontreiniging een hoge, misschien zelfs tè hoge, prijs voor de nieuwe omvangsdoelstelling van de regering-Den Uyl? Strikt kwantitatief gezien, aanvankelijk nog niet, want hoewel de oneigenlijke toerekeningen snel toenamen – terwijl hun aandeel in het totaal van de hulp nog tamelijk klein was, maar wèl toenam (van 14,5 naar 19 procent in 1976) –, bleef de hoogte van de vervuilingsbedragen tot en met dit jaar achter bij jaarlijkse stijgingen van het plafond (te berekenen uit tabel 6.1); pas daarna werden de (fluctuerende) vervuilingsbedragen opmerkelijk hoger (hoewel dat van 1977 wel daalde) dan de plafondtoenames in gulden.

Hieruit kan inderdaad worden geconcludeerd dat 1976 een breukpunt was in de ontwikkeling van de gezuiverde Nederlandse overheidshulp aan ontwikkelingslanden in deze periode – zij het alleen in relatieve zin: tot en met 1976 steeg het vervuilingspercentage namelijk naar een maximum van 19,2 procent (zoals in tabel 6.2 te zien is), zodat de van alle oneigenlijkheid

¹⁹⁰⁾ Anders dan toen al gebruikelijk met normale adviezen van de NAR werd deze brief destijds niet gepubliceerd, hoewel de Raad expliciet had geschreven geen bezwaar te hebben tegen publicatie, en ook Pronk zelf daarmee instemde. Den Uyl kreeg van een ambtelijke adviseur echter de aanbeveling zich te verzetten tegen openbaarmaking vanwege de ‘politieke en financiële betekenis van de brief’ (aldus de ING-redacteurs in voetnoot 8 bij hun weergave van de NAR-brief in Dierikx et al., red., 2005b, p. 542-545).

¹⁹¹⁾ De NAR-opsomming voor 1975, het jaar waarover de belangrijkste gegevens al bekend waren, zat met zijn bedrag van f. 64 mln. al ruimschoots mis (althans vergeleken met mijn schatting in tabel 6.2), maar voor 1976 zat de NAR (met zijn f. 251,6 mln.) nog niet eens op de helft van mijn bedrag van dat jaar! Voor de jaren 1977-’80 begaf de Raad zich op het glibberige pad van projecties gebaseerd op gemiddelde inflatiepercentages en bepaalde veronderstellingen in de pers. Dat leverde voor 1977 weliswaar een, achteraf gezien, aannemelijk vervuilingsbedrag op van f. 480 mln. op, maar f. 720 mln. in 1978 zou alleen benaderd (dat wil zeggen: overtroffen!) worden na De Konings suppletoire schuldenregeling in dat jaar. En de geprojecteerde verdere stijging naar f. 1.190 mln. in 1980), waardoor het vervuilingsaandeel in het plafond zou toenemen tot niet minder dan 32 %! (Dierikx et al., red., 2005b, p. 543-544), leek gebaseerd op de veronderstelling dat de regering tot geen enkele bijstelling bereid zou zijn. (We zullen in het volgende hoofdstuk zien in hoeverre dit te pessimistisch was.) Misschien had Den Uyl achteraf toch even bedankt mogen worden voor het tegenhouden van de publikatie van deze brief.

gezuiverde hulp toen daalde naar het minimum van bijna 81 procent van het begrote plafond; daarna liep dit gezuiverde aandeel wel weer op naar bijna 84 en 85 procent in de laatste twee begrotingen van Pronk – maar dat was nog altijd iets lager dan in de pre-1976 jaren. In absolute zin, echter, bleef het totaal van de aldus gezuiverde hulp wel gestaag omhooggaan: van f. 1.012 mln. in Boertien laatste begrotingsjaar, 1973, naar f. 2.865 mln. in Pronks laatste, voor 1978, een toename met 183 procent tegenover de 193 procent stijging van het plafond.

Of dit meeviel kan evenwel niet alleen op basis van de *voorgenomen* ODA en non-ODA-uitgaven van begrotings- en kapitaalmarktmiddelen worden beantwoord, waarover we het tot nu toe hebben gehad. Daarvoor moet ook worden gekeken naar de werkelijke uitgaven in deze periode; en daarop moeten dan ook nog de ontvangen aflossings- en interestbedragen in mindering worden gebracht. Daarvoor moet eerst de (deel)tabel 6.1.a. verder worden opgebouwd.

Overzicht van de hulpverlening in de periode-Pronk

Minister Pronk zal zich in het begin van deze ministerperiode hebben afgevraagd of de realisering van zijn 1,5% NNI omvangsdoelstelling in 1976 het niet praktisch onmogelijk zou maken om de van zijn voorgangers bekende, en ook door hem zelf bekritiseerde, achterstand van de werkelijke op de begrote uitgaven verder in te lopen. Ik zal daarom allereerst de in subtabel 6.1.a gepresenteerde begrote bedragen in deze periode uitbreiden met de cijfers over de in elk jaar gerealiseerde uitgaven en de daarmee samenhangende stuwmeervorming. En die zal vervolgens worden gecompleteerd met de (sub)bedragen van het hoofdonderdeel daarvan, de Official Development Assistance (ODA) van de Nederlandse overheid, waarover in het verleden een internationale omvangsdoelstelling is onderschreven. Dit laatste gegeven kunnen we dan ook vergelijken met dat van de DAC-groep als geheel. De voor dit alles benodigde cijfers zijn opgenomen in tabel 6.1 op p. 561.

Eerst bespreek ik het uitgaven- en stuwmeerbeleid in deze periode. Verderop ga ik dan in op de ontwikkeling van het ODA-gedeelte uit dit jaarlijkse hulpoverzicht: na de vergelijking met de cijfers die de DAC over de Nederlandse netto-ODA heeft gepubliceerd; samen met het aandeel daarvan in het BNPmp, volgt ten slotte de vergelijking met hetzelfde gegeven van de DAC-groep als geheel.

De werkelijke uitgaven en de ontwikkeling van het stuwmeer

Vergelijking van de eerste en de tweede regel van tabel 6.1 laat zien dat Boertiens succes in het tenminste één keer dichten van het gat tussen begrote en gerealiseerde uitgaven, in 1972, niet kon worden herhaald in Pronks jaren: de werkelijke uitgaven kwamen alleen in 1973 en '75 enigermate in de buurt van de begrote bedragen, maar fluctueerden in 1974 en vanaf 1976 weer tussen 91 en 83 % daarvan.

Al deze onderbestedingen leidden dan ook tot stijgingen van het stuwmeer een jaar later, zoals de tabel laat zien (zie regel 3). Maar ook in deze periode zijn deze stijgingen weer niet gelijk aan de onderbestedingen van het jaar daarvoor, zoals ook in het vorige hoofdstuk het geval was. In twee van de huidige jaren was de stuwmeertoename groter (in 1974 en 1976) en in de drie overige jaren kleiner (in 1975, '77 en '78) dan de onderbestede saldi in elk van de voorgaande jaren. Wat, in de terminologie die ik hoofdstuk 5 introduceerde, dus respectievelijk '*bijvullingen*' van het stuwmeer en '*aanhoudingen*' in de reservevoorraad van achterstallige betalingen op het ministerie moeten zijn geweest. Deze bijvullingen bedroegen bij elkaar opge-

Tabel 6.1: Nederlandse overheidsmiddelenstroom naar ontwikkelingslanden en internationale ontwikkelingsinstellingen, het stuwmeer, en de ODA/BNP-percentages van Nederland en de DAC-groep, in 1973-'78, bruto en netto* (in mln.gld.**)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978
1. Begrote bedragen	1.150	1.430 ^b	1.855	2.808	3.061	3.374
2. Gerealiseerde uitgaven	1.135	1.298	1.821	2.342	2.625	3.082
3. Stuwmeer (per ultimo jaar)	1.107	1.240	1.314	1.735	2.040	2.268
4. ODA (begroot)	1.011 ^a	1.281	1.593	2.440	2.581	2.832
5. ODA (uitgaven)	1.008	1.170	1.590	1.995	2.177	2.579
6. ODA (disbursements, net)	895	1.173	1.528	1.901	2.204	2.319
7. Regel 6 in % van BNPmp	0,54%	0,63%	0,75%	0,82%	0,85%	0,82%
8. ODA/BNPmp-% v.DAC-gr	0,30%	0,33%	0,35%	0,33%	0,31%	0,35%

*) Alle bedragen bruto behalve die van regel 6 (minus aflossingen) en regel 7 en 8 (in %).

**) Voor regel 6 zijn de oorspronkelijke dollarbedragen in de bron omgerekend naar guldens volgens de gemiddelde wisselkoersen in de betreffende jaren op www.statline.cbs.nl.

- a) Dit cijfer is niet gelijk aan dat in de laatste kolom (1973) van tabel 5.2 van het vorige hoofdstuk, omdat het toen aan DAC 1974 (p. 225) was ontleend en nu aan de MvT (MinBuza 1973b, nr. 3, p. 11).
- b) Inclusief de suppletoire toevoeging van f. 50 mln. t.b.v. de VN-actie voor MSA-landen.

Bronnen:

- Regel 1 OS-overzichten in resp. MinBuza 1972, 1973b, 1974b, 1975c, 1976b en 1977a
- Regel 2 Idem resp. MinBuza 1974b, 1975c, 1976b, 1977a, 1978a en 1979c
- Regel 3 NAR 1986, tabel 4.1, p. 28
- Regel 4 OS-overzichten in resp. MinBuza 1973b, 1974b, 1975c, 1976b, 1977a en 1978a
- Regel 5 Idem resp. MinBuza 1974b, 1975c, 1976b, 1977a, 1978a en 1979c
- Regels 6 t/m 8 DAC 1976, p. 207 (voor 1973 en '74), en 1979, p. 201 (voor 1975 t/m '78)

teld ($118 + 387 =$) f. 505 mln., en de aangehouden bedragen waren gezamenlijk ($58 + 161 + 208 =$) f. 427 mln., zodat er per saldo meer werd *bijgevuld* dan er werd *bewaard* uit en in dit reservefonds, namelijk ($505 - 427 =$) f. 78 mln. Dit positieve saldo suggereert dat aan het eind van 1978 deze reserve dus nog altijd niet was uitgeput. Het is in deze periode bovendien kleiner geworden dan het saldo dat aan het eind van de vorige periode was achtergehouden (dat bedroeg toen f. 151,9 mln., zoals berekend op p. 426). Echter, of dit lagere saldo van de huidige periode betekende dat deze reserve nu bijna op raakte, is nog steeds niet te zeggen, omdat elke informatie over het bestaan en de hoogte van dit reservefonds op het ministerie nog altijd ontbreekt. Wel geeft het feit dat het saldo nog steeds positief is aanleiding om wederom te vermoeden dat deze irreguliere stuwmeermutaties ook in deze periode misschien geen verlies aan eerder begrote middelen hebben veroorzaakt; wel kwamen de per saldo bijgevoelde bedragen natuurlijk pas later beschikbaar dan die begrotingen suggereerden.

Ik heb ervan afgezien de bestedingssaldi en de stuwmeermutaties in deze periode in een soortgelijke tabel te tonen als subtabel 5.2.a in het vorige hoofdstuk, maar er is wel aanleiding om op één cijfer in de vorige tabel terug te komen, te weten: de verreweg grootste toename van het stuwmeer in 1972: f. 338,0 mln.¹⁹² Deze gedeeltelijk door bijvullingen verklaarde toename hing samen met een herziening van het één jaar eerder gepubliceerde stuwmeerbedrag van

¹⁹²) Er was toen in 1971 de eveneens grootste onderbesteding geweest (van f. 179,1 mln.), maar die was toch

f. 1.006,7 mln. (MinBuza 1973b, nr. 3, p. 11). Dit werd toen verhoogd naar f. 1.091,5 mln. (dus f. 84,8 mln. meer), omdat er bij een ander ministerie (BiZa) en bij de FMO afwijkend gedefinieerde stuwmeren werden gebruikt; gelijktrekking daarvan leidde tot de genoemde extra stijging (idem 1974b, p. 68; deze stijging was overigens reeds verwerkt in de NAR-cijfers die ik in tabel 5.2 en in de huidige 6.1 heb gebruikt voor regel 3).

Pronk verbond echter wel een voorbarige en veel te optimistische conclusie aan dit mede door een herdefiniëring verhoogde stuwmeer per ultimo 1972. Na een verwijzing naar 'thans intern ontwikkelde en ingevoerde administratieve procedures om te komen tot een betere beheersing van de stuwmeeromvang' en volgend op de constatering dat het later gecorrigeerde stuwmeer van eind 1973 met 'slechts f. 15,2 mln.' omhoog was gegaan (+ 1,4 procent), meende hij te kunnen stellen, 'dat de groei van het stuwmeer tot staan is gebracht.' Vergeten was echter dat zònder de herdefiniëring van het beginbedrag de groei veel hoger zou zijn geweest (namelijk bijna +10 procent)!

En dat was niet de enige misvatting: 'stilstand' was ook geen goede voorspelling, want in 1974 was het stuwmeer inmiddels al weer verder gestegen, met f. 133 mln. (+ 12 procent), en in 1975 ging het nog veel harder omhoog, met f. 312 mln. (ruim 25 procent erbij)! En daarna kwam ook nog het 'grote sprong'-jaar, 1976, bij (toen de begrote 1,5 procent van het NNIfk moest worden bereikt). Die vereiste een stijging van het begrotingsbedrag met maar liefst f. 953,0 mln. (+ 51 procent)! Het mocht dus het niemand verbazen dat het stuwmeer in datzelfde jaar met niet minder dan f. 421 mln. omhoog ging (+ 32 procent)! Alleen in Pronks laatste twee begrotingsjaren, 1977 en '78, nam de groei van het stuwmeer weer wat minder toe (met f. 305 mln. en f. 228 mln., wat respectievelijk 6 en 18 procent meer was dan de stuwmeerbedragen per ultimo 1976 en '77).

De minister had in zijn tweede MvT nog wel verkondigd dat er een 'flexibeler bestedingsbeleid' zou worden gevoerd en 'een intensivering van het bestedingoverleg' met de ontvangende landen, allemaal mede bedoeld om 'een geleidelijke vermindering' van het stuwmeer te bewerkstelligen, zoals hij toen nog hoopte (MinBuza 1974, p. 68). Dat waren belangwekkende verbeteringen, zonder twijfel, maar ze waren verregaand ontoereikend om het almaar verder stijgende stuwmeer wat af te remmen. Dat zal Pronk zich bij het schrijven van zijn derde MvT ook wel zijn gaan realiseren, toen hij de inmiddels gebleken stuwmeertoename in 1974 zonder opmerking liet passeren. Maar hij is toch wel wat (te) weinig beducht geweest voor de zonder meer voorspelbare verdere groei van de achterstand in 1975 en '76. Wedl koos hij in zijn MvT voor dit laatste jaar voor een iets bescheidener beleidsdoel: na eerst te hebben geconstateerd dat het stuwmeer *relatief* ten opzichte van het ontwikkelingsplafond – al sinds 1972 aan het dalen was (van 105 tot 85 procent in 1974), stelde hij dat 'naar verwachting deze relatieve verkleining (...) zich ook in 1975 zal voortzetten.' Dat was geen grote gok, gezien de afgesproken stijgingen van het hulpplafond in 1975 en '76. Het stuwmeerpercentage liep in die jaren dan ook terug naar 71 en 62 procent. Maar zijn kennelijk daarop gebaseerde voornemen 'het stuwmeer terug te brengen tot ongeveer de helft van het begrotingstotaal' (idem 1975c, p. 59) mislukte volledig, want in 1977 steeg het stuwmeer alweer naar 67 procent van het plafond, en daar bleef het ook in 1978 steken. Inmiddels enkele jaren wijzer geworden, had Pronk deze keer echter nagelaten dit voornemen ook van een jaartal te voorzien! Het doel van de halvering van het stuwmeer ten opzichte van het ontwikkelingsplafond zou echter ook na 1978 onbereikbaar blijven, zoals later zou blijken, helaas ook voor zijn twee eerste opvolgers.¹⁹³

niet voldoende om de zeer grote stijging van het stuwmeer in 1972 geheel te verklaren, zodat er toen ook nog een bijvulling van f. 158,3 moet hebben plaatsgevonden (zoals berekend in tabel 5.2.a op p. 423).

¹⁹³) Dat wil zeggen tot en met 1984, want toen werd onder Mevrouw Schoo het stuwmeer in één klap afgeschaft, zoals in hoofdstuk 7 zal worden besproken.

Voor de ware dimensies van de stuwmeerproblematiek moeten echter de uitgaven worden vergeleken met de *werkelijke bestedingsruimte* die in elk van deze jaren te vullen was: het totaal van het stuwmeer van de in de voorgaande jaren onuitgegeven begrotingsbedragen plus de nieuwe begroting van elk jaar. Omdat in die som de stijgingen van zowel het stuwmeer als het ontwikkelingsplafond gecombineerd doorwerkten, ging deze jaarlijkse bestedingsruimte met grote sprongen omhoog: eerst met 24 procent in 1973 en daarna verder oplopend met 13, 22 en 33 procent in 1974 tot en met 1976 (het grote sprongjaar); daarna nam deze stijging weer twee keer af met 16 en 13 procent in 1977 en '78).

De hiermee gerealiseerde totale bestedingsruimte bedroeg daarom in 1973 al bijna het dubbele van het ontwikkelingsplafond: f. 2.242 mln.; en die ruimte was in Pronks 'grote sprong'-jaar, 1976, toegenomen tot f. 4.122 mln. en tot f. 5.414 mln. in zijn laatste begrotingsjaar, 1978. Dit was in beide laatste jaren wel ruim minder dan het dubbele van het plafondbedrag van die jaren (namelijk 147 en 160 procent)! Maar terwijl we in het vorige hoofdstuk zagen dat in Boertiens laatste volle jaar, 1972, – toen de werkelijke uitgaven voor de eerste en voorlopig enige keer het begrote bedrag overschreden – deze uitgaven nog tot 59 procent van deze maximaal toegestane bestedingsruimte reikten, namen zij in 1973, toen Pronk gedurende de meeste maanden verantwoordelijk was voor het uitgavenbeleid, eerst nog wel af tot twee keer 51 procent van deze ruimte, in 1973 en '74. Maar in de drie daarop volgende jaren kwamen de uitgaven wel telkens op ruim meer dan de helft van deze maximale ruimte uit, zij het dat zij wel geleidelijk afdaalden van 59 procent in 1975 via 57 naar 55 procent in 1977, het laatste jaar waarin Pronk voor de uitgaven tekende.

Het schoot dus niet echt op met het uitgavenbeleid onder Pronk; en daar komt nog bij dat de jaarlijkse uitgavenstijgingen maar in één jaar boven de in tabel 6.2 getoonde jaarlijkse verontreiniging uit kwamen, namelijk in 1975, toen de stijging zelfs bijna het dubbele was van het vervuiliingsbedrag in dat jaar (+ f. 523 mln. versus f. 273 mln.); in 1976 zat de uitgavenstijging weliswaar maar een fractie lager (namelijk f. 18,2 mln.) dan de vervuiling; maar in 1974 en '77 zaten de vervuiliingsbedragen stevig tot fors hoger (f. 44,5 mln. en f. 218 mln.) dan de respectievelijke uitgavenstijgingen in die jaren (de uitgavenstijgingen in regel 2 van tabel 6.1 vergeleken met de in tabel 6.2 gegeven bedragen voor 'totaal oneigenlijk').

In het licht van de hier blijkende matige vorderingen rijst dus wel de vraag of er voldoende gedaan werd aan het bevorderen van een snellere stijging van de uitgaven: weliswaar waren de meeste oorzaken van de stuwmeervorming begrijpelijk, en ook deels onvermijdelijk, maar het doel moest toch altijd blijven het gat tussen begroting en uitgaven te verkleinen, en wel zo snel mogelijk. Wat was immers het nut van het werken met een nieuwe, flink hogere, omvangsdoelstelling voor ontwikkelingssamenwerking, als niet vaststond dat er ook echt en serieus werd geprobeerd de voor dat doel bestemde uitgaven, zoal niet meteen, dan toch wel binnen redelijke termijn werkelijk te laten plaatsvinden? De geciteerde (absolute en relatieve) stuwmeerdoelstellingen van Pronk waren wel een poging daartoe, maar die faalden beide opzichtig. Om echt serieus te zijn had het minstens zijn bedoeling moeten zijn om het stuwmeer ook weer eens absoluut te laten *dalen*, dat wil zeggen: dat de gerealiseerde uitgaven echt weer eens *boven* het begrotingstotaal hadden kunnen worden uitgetild (en vanzelfsprekend zouden transfers in en uit het reservefonds binnen het ministerie dan geen roet in het eten moeten gooien). Dat is niet gebeurd, zoals vergelijking van de regels 2 en 1 in tabel 6.1 aantoont.

Ik vrees dat Pronk zo'n uitgavensurplus in deze periode dan ook nooit heeft nagestreefd – ik heb althans geen tekst gezien die dit uitsprak. Zijn opvolger, De Koning, lukte het wel, al was dit dan misschien alleen om te bewijzen dat een maatregel die het tegenovergestelde beoogde niet effectief was (zie alvast iets daarover in noot 199 hierna).

Ging het Pronk, wat de omvangsdoelstelling betreft, dan wellicht minder om de werkelijkheid van de uitgaven dan om de schijn van een hoger grijpende en internationaal sterk de aandacht trekkende doelstelling? Die vraag is minder boosaardig dan het lijkt. Een politicus kan gedwongen zijn daartussen te kiezen, bijvoorbeeld als de politieke aanvaarding van het 1,5%NNI-streefcijfer met jaartal en een adequate stijging van het uitgavenniveau niet simultaan te verwezenlijken zouden zijn geweest.

Het is denkbaar dat Pronk voor die keuze heeft gestaan, en in dat geval voorrang heeft gegeven aan de scherper vastlegbare hoogte van de begrotingsdoelstelling (1,5%NNIfk), dan aan de altijd wat lastigere opgave de uitgaven zo snel als mogelijk daarmee in overeenstemming te brengen, laat staan daarbij ook nog eens de begroting te overschrijden. In elk geval zal de minister van Financiën, en het kabinet als geheel, met het eerste minder moeite hebben gehad, dan met een serieuze inspanning ten behoeve van het tweede – zeker nadat de uitgavenachterstand al zo lang een kennelijk onvermijdelijk probleem was geworden.

Uitvoeringsproblemen en een ingebouwde uitgavenrem

Ik zal ter illustratie van deze problematiek nog even stilstaan bij enkele belemmeringen op dit punt waarmee Pronk in zijn eerste periode als OS-minister te kampen had.

Allereerst de personele bezetting van de OS-afdelingen van BuZa. Met hoeveel mag, of moet, die toenemen, gegeven de voorgenomen verhoging van het hulptotaal naar 1%NNIfk in 1976? Daarover was veel discussie, met zowel beleidsmatige en personeelstechnische aspecten als intra- en interdepartementale wrijvingen die soms met beslissingen op kabinetsniveau slecht moesten worden. Pronk probeerde in deze jaren op tal van organisatorische en beleids-technische punten verbeteringen te bewerkstelligen en tegelijkertijd de kwaliteit van de hulp te verhogen. Ik zal in latere subparagrafen nog op zijn moeilijkheden daarbij terugkomen, en beperk mij hier alleen tot het personeelsbeleid en enkele impressies van louter kwantitatieve aard.

Ze werden uitgezocht door de inmiddels bij het ISS in dienst getreden ex-ambtenaar Joan VerLoren van Themaat, die in 1978 een beschouwing wijdde aan de vraag of Nederland achterliep met de organisatie van zijn ontwikkelingshulp. Zijn antwoord was onthutsend bevestigend, maar niet echt onverwacht: de toename van het aantal ambtenaren bij de relevante BuZa-directies had tussen 1970 en '78, 'in geen verhouding gestaan tot de groei van het hulpvolume.' 'Hoe verontrustend onderbemand de Nederlandse organisatie' was, was hem vooral gebleken uit een vergelijking van de Nederlandse 'hulp per stafid' met die van drie andere Westerse landen en de Wereldbank. En de ernst van dit probleem werd ook in 1978 nog zwaar onderschat, terwijl de tot dan toe genomen maatregelen ontoereikend waren, of zelfs averechts dreigden uit te werken op de kwaliteit van de uitvoering (VerLoren van Themaat 1978a, respectievelijk p. 535 en 533).

Neem bijvoorbeeld de volgende berekening, die op basis van de door hem vermelde jaarlijkse personeelscijfers kan worden gemaakt voor alleen Pronks jaren: die leidt tot de conclusie dat de bijna verdrievoudiging van het hulpplafond in deze jaren correspondeerde met een toename van het aantal OS-ambtenaren in Den Haag met niet meer dan 1/5 (van 326 tot 391 personen). Of anders gezegd: dat hun begrotingstotaal (ODA + non-ODA) *per persoon* in vier jaar tijd omhoogging van f. 3,5 mln. in 1973 tot, nominaal, méér dan het dubbele daarvan: f. 7,8 mln. in 1977.¹⁹⁴

¹⁹⁴) Waarmee uiteraard niet wordt gesuggereerd dat de besteding van dit begrotingstotaal (dat ook de nationale en de internationale apparaatskosten omvatte) alleen door de Haagse staf werd behandeld; er was ook het bij ontwikkelingssamenwerking betrokken personeel op Nederlandse ambassades in ontwikkelingslanden (hoewel de delegatie van beleidsverantwoordelijkheden naar 'het veld' toen nog niet zo groot was als later, waren ook

Leidde een dermate gigantische uitbreiding van het werk niet tot personeelsklachten en/of tot plannen voor (selectief) grotere stafuitbreidingen? Het eerste is zeker, maar die geluiden gingen waarschijnlijk verloren, samen met een deel de uitbreidingswensen, in de mêlee van protesten tegen Pronks reorganisatieplannen van het ministerie die vanaf 1975 op gang kwamen – ik kom daar nog op terug in subparagraaf 6.3.4. Kamervragen over een onvoldoende groei van het uitvoerende apparaat ben ik niet tegengekomen, evenmin als ambtelijke notities of ministerraadsdiscussies hierover. Externe kanttekeningen bij de tekortschietende omvang en kwaliteit van het apparaat waren er daarentegen des te meer.

Overigens: de reorganisatieproblematiek verklaart misschien het ontbreken van specifieke controversen over de onderbezetting van dit OS-apparaat, maar een twist met Financiën of het kabinet had dit niet hoeven op te leveren. Gegeven het plafondkarakter van de OS-begroting zou elke uitbreiding van deze non-ODA-personeelspost immers alleen ten kosten zijn gegaan van andere ODA of non-ODA-posten..., tenzij Financiën of BiZa bezwaar hadden tegen een snellere stafuitbreiding bij alleen BuZa!¹⁹⁵

Een tweede belemmering stamt eveneens van Financiën, al was Pronk wel akkoord gegaan met het in 1974 genomen besluit het aandeel van de kapitaalmarktfinanciering in het totaal van de hulp te verhogen van 15 naar 20 procent – wat overigens pas in de begroting voor 1976 werd doorgevoerd. Deze financiering was verkozen voor de verstrekking van leningen aan ontwikkelingslanden (maar dat zou niet de enige bestemming blijven). Die leningen kwamen echter veel moeizamer tot stand dan aanvankelijk was verondersteld – wat al meteen de oorzaak werd van de vertraagde invoering van het hogere percentage. Pronk noemde in zijn laatste MvT (voor 1978) alleen de ‘structureel geringe verwerkingscapaciteit door ontwikkelingslanden van leningen’ als oorzaak van de trage groei van de leningenverstrekking (MinBuza 1977a, p. 90). Hij maakte daarbij, terloops, onderscheid tussen een giften- en een leningencomponent van het stuwmeer aan het eind van 1976. Hem interesseerde op dat moment alleen de eerste component,¹⁹⁶ maar hij ontkwam er niet aan ook iets te zeggen over de tweede, die van ‘het kapitaal-marktmiddelenstuwmeer (waaruit de leningen worden gefinancierd)’, zoals hij toevoegde. Hij

de ambassades aldaar ‘enigszins gegroeid’, aldus Van Themaat). Over het geheel van de door hem onderzochte periode, 1970-’78, steeg de Haagse staf van 310 naar 395 (met gemiddeld 3 procent per jaar), terwijl in diezelfde periode het reële hulpvolume (de begrotingsbedragen gecorrigeerd met de CBS-prijsindex van de Nederlandse uitvoer van fabrikaten) toenam met gemiddeld 14 procent per jaar. Voorts betrof zijn vergelijking met de gemiddelde hulp per staflid elders alleen de ODA-bedragen in 1975 van de Wereldbank, West-Duitsland, Canada, en Engeland: terwijl de hoogste en laagste bedragen van respectievelijk de eerste en de laatste donor uitkwamen op f. 3,78 mln. en f. 2,45 mln. per ambtenaar, lag dat van Nederland toen op f. 4,40 mln.! (VerLoren van Themaat 1978a, p. 535; uit deze publicatie is overigens het hierboven in de tekst geciteerde cijfer van de personeelssterkte in 1973: 326, gecorrigeerd overgenomen, zoals ook gedaan is in de postume heruitgave van VerLorens publicaties in 1989, p. 35).

¹⁹⁵⁾ Pronk had overigens ook andere prioriteiten, zo bleek in zijn repliek bij veertien commentaren op zijn beleid tegen het einde van deze ministersperiode, in de *Internationale Spectator* van september 1977: de stijging van het stuwmeer ‘mede’ toeschrijvend aan ‘een sterk toegenomen aandacht voor de kwaliteit van de hulp, die resulteerde in een zorgvuldiger toetsing van voorgestelde bestedingsmogelijkheden’, merkte hij daarin op dat ‘de drang om uit te geven om het stuwmeer maar omlaag te brengen’ was ‘weerstaan’ (Pronk 1977b, p. 569). Hij had wel gelijk dat versnelling van de uitgaven ten koste kan gaan van de hulpkwaliteit, maar een onvoldoende uitvoeringscapaciteit komt de kwaliteit uiteraard evenmin ten goede. Gevreesd moet worden dat het juiste midden daartussen al in de loop van deze periode werd gepasseerd.

¹⁹⁶⁾ Hij wilde er namelijk mee aantonen dat zijn eerdergenoemde *relatieve* stuwmeerdoelstelling (daling tot de helft van het begrotingstotaal) in elk geval wél gerealiseerd was voor wat betreft die giftencomponent en het bedrag aan begrotingsmiddelen in dat totaal – ‘zelfs ruimschoots’, beweerde hij, maar dat was lichtelijk overdreven: zijn (in MinBuza 1977a, p. 90) genoemde cijfer van 43 procent, waarvoor hij geen nadere berekening gaf, klopt althans niet met de 49 procent, die Steunenberg berekende op basis van wél verstrekte gegevens terzake (Steunenberg 1981, tabel 7, p. 126).

liet het echter bij de opmerking dat dit laatste stuwmeerdeel ‘aanzienlijk toenam als gevolg van’ de genoemde lagere verwerkingscapaciteit van ontwikkelingslanden.

Die capaciteit zal stellig een effect hebben gehad, maar dat was niet het belangrijkste dat hier gesignaleerd had moeten worden. Het kapitaalmarkt-middelenbedrag in het stuwmeer nam namelijk niet alleen in absolute zin nogal sterk toe, het aandeel van deze middelen in dit stuwmeer ging ook steeds verder omhoog (van 41 naar 49 procent in 1976-’78), zoals te berekenen is uit de cijfers die Steunenberg geeft (1981, tabel 7, p. 126). Dit laatste betekende dat het aandeel van de begrotingsmiddelen in het stuwmeer navenant daalde; met andere woorden: dat de kapitaalmarkt-middelen *langzamer* tot uitgaven leidden dan de begrotingsmiddelen.

Kan dit laatste ook gelegen hebben aan de verhoogde vastlegging van het kapitaalmarkt-aandeel in het totaal van de hulpbegroting? In 1976 stellig. Zoals ik hierboven in de sectie over de begrotingsvervuiling heb laten zien, werd in dit jaar het hoogste saldo bereikt tussen het begrote bedrag van de leningen en de gerealiseerde uitgave daarvan: f. 240 mln. – en dat was 49 procent van wat geraamd was!¹⁹⁷ Maar in de twee jaren daarna liep dit saldo alweer rap terug (zoals eveneens uit noot 167 te berekenen valt, met afnames die zowel te danken waren aan de gemiddelde daling van de ramingen als aan de continue stijging van de realiseringen in die jaren). Dus als de 20%-eis het genoemde hoogste saldo heeft (mede)veroorzaakt in 1976, dan lijkt dit hooguit een tijdelijk effect te zijn geweest.

Toch concludeerde de NAR in zijn advies van 1986 (na daarin dezelfde berekeningen te hebben gemaakt als Steunenberg in 1981; maar alleen voor de daaropvolgende jaren 1980-1983), dat het hogere aandeel van de kapitaalmarkt-middelen in het stuwmeer aangeeft dat de begrote bedragen van deze middelen ‘jarenlang veel te hoog zijn geweest’ en dat ‘eerder had moeten worden overgegaan tot realistischer buitenslijnse ramingen’ daarvan (NAR 1986, p. 29). Dat een aanzienlijke portie van de leningenramingen onrealistisch was hebben we ook gezien in de eerdere sectie. Maar als de NAR dit een ‘jarenlang’ onjuist beleid vond, dan maakte hij blijkbaar geen uitzondering voor de zo-even aangestipte dalingen van die ramingen in 1977 en ’78.

Tenzij... deze Raad op dit punt een beetje slordig was, en de begroting van kapitaalmarkt-middelen aanzag voor die van leningen.¹⁹⁸ De MvT’s van Pronk waren in elk geval tot en met die voor 1976 buitengewoon lacuneus in de vermelding van begrotingsposten waarbij (hele of gedeeltelijke) kapitaalmarktfinanciering zou plaatsvinden. Pas in die voor 1977 verscheen er een eerste overzicht van de posten die op deze wijze gefinancierd werden (MinBuza 1976b, tabel 15, Annex II, p. 110). Daar bleek dat van het voorgenomen totaal maar 73 procent werd gebruikt voor leningen aan concentratielanden (wat in het verleden stellig meer was, maar de daling is niet van een datum te voorzien). En in dezelfde Annex II voor 1978 was dit aandeel al gezakt naar 70 procent, onder andere omdat de FMO er ook weer bijkwam (idem 1977a, p. 178). De in de eerdere sectie gerapporteerde afname van de leningenramingen in 1977 en ’78 is dan wel te rijmen met het in deze tabellen blijken, verder gegroeide totaal van de kapitaalmarktfinanciering.

En wellicht is dan ook de NAR-conclusie terecht, dat het afgesproken vaste kapitaalmarkt-aandeel van 20 procent van het plafond een – en mogelijk de belangrijkste – sta-in-weg was

¹⁹⁷⁾ Zie p. 544 hierboven; het percentage is te berekenen uit de cijfers in noot 167, waarbij de als derde genoemde bedragen 1976 betreffen. Steunenberg berekende in zijn in de vorige noot genoemde beschouwing een veel lager percentage van de nog niet uitgegeven kapitaalmarkt-middelen: 27 procent in 1976, ruim f. 150 mln. (Steunenberg 1981, tabel 7, p. 126). Door zijn nu onnauwkeurige bronvermelding is echter niet te achterhalen wat het verschil verklaart, al vermoed ik dat het hierna te behandelen verschillend gebruik van kapitaalmarkt-middelen (mede) een rol speelt.

¹⁹⁸⁾ Een vergissing die dit advies op de aangehaalde pagina overigens maar één keer overkwam, en dan nog tussen haakjes (NAR 1986, p. 29). Hierna zal blijken welke andere bestedingen eveneens uit kapitaalmarkt-middelen werden gefinancierd.

van het realistisch begroten van de inzet van kapitaalmarkt middelen: van sommige toegevoegde posten in Pronks nieuwe annexen, waaronder noodhulp en werkgelegenheidsbijdragen in herkomstlanden van buitenlandse werknemers, wekt het zelfs verbazing dat de steun daaraan uit de kapitaalmarkt moest komen.

Hoe dan ook, als al die additionele kapitaalmarktfinancieringen ertoe bijdroegen dat hun aandeel in het stuwmeer steeds maar groter werd (maar dat moet in het volgende hoofdstuk nog verder worden nagegaan), zal de minister van Financiën daar wel blij mee zijn geweest. Voor diens hoofdprobleem: het terugdringen van de overheidsuitgaven, hoefde ontwikkelingssamenwerking dan wellicht niet meer te worden belast met expliciete uitgavenrestricties of andere afremmingsafspraken. Eerder heb ik al vermeld dat ontwikkelingssamenwerking officieel werd uitgezonderd van Duisenbergs éénprocentnorm uit 1974 (zie p. 541). Maar na Pronks akkoord met de verhoging van het aandeel van de kapitaalmarktfinanciering naar 20 procent had Duisenberg andere beperkingen bij ontwikkelingssamenwerking misschien ook niet meer nodig. Als dit klopt dan is deze 20 procent in die jaren mogelijk gaan fungeren als een soort informeel kasplafond avant la lettre.¹⁹⁹ Het belemmerde Pronk weliswaar niet om in 1977 en '78 de leningenraming te verlagen en de desbetreffende uitgaven te verhogen, maar het dwong hem wel om zijn toevlucht te zoeken tot andere vormen van financiering via de kapitaalmarkt, ook als die trager tot uitgaven zouden leiden.

Alhoewel Pronk in zijn laatste MvT naliet te concluderen dat de kapitaalmarktfinanciering hem belemmerde de uitgaven verder op te voeren, gaf hij er in dit stuk wel blijk van inmiddels tot de overtuiging te zijn gekomen dat die financieringswijze op termijn moest worden beëindigd – al verzuimde hij in eerste instantie die termijn nader te specificeren, zoals ook het wel gegeven motief voor die beëindiging wat vragen oproep.

Laten we echter eerst noteren dat Pronk tijdens de opstelling van deze MvT – het kabinet was in maart 1977 *demissionair* geworden, en de verkiezingsuitslag van mei was waarschijnlijk nog zó vers dat nog volop gehoopt kon worden op de komst van een tweede kabinet-Den Uyl – formeel nog niet meer kon doen dan enkele mogelijkheden opperen die hijzelf, of een opvolger, in overweging kon nemen. Uitgaande van een voortgezette 1,5% NNI-doelstelling, noemde hij er twee, die zouden bijdragen tot een ‘voortgaande reële groei van het totale hulpprogramma, dan wel tot een verhoging van de giftencomponent’ daarbinnen. Waarom hier een of-of keuze geopperd werd is niet duidelijk, maar de tweede mogelijkheid die hij noemde werd vervolgens wel exclusief gekoppeld aan een op die giftencomponent gebaseerd motief (op de eerste mogelijkheid kom ik pas verderop terug). Die tweede luidde (in een enigszins bewerkt citaat) als volgt:

‘Het veranderen van de wijze waarop het hulpplafond wordt gefinancierd door geleidelijk het aandeel van 20% kapitaalmarkt middelen binnen het plafond terug te brengen naar nul.’ Behalve dat dit ‘meer ruimte’ zou geven ‘voor het ter beschikking stellen van schenkingen aan ontwikkelingslanden’, zou ‘daardoor in ieder geval vanuit de Nederlandse hulpverlening geen

¹⁹⁹) Ontwikkelingssamenwerking werd in 1981 voor het eerst geconfronteerd met een *kasplafond* toen het kabinet-Van Agt-I in algemene zin verordonneerde dat bij geen enkel begrotingshoofdstuk de werkelijke uitgaven het begrotingsbedrag van dat jaar te boven mochten gaan (toch optredende overschrijdingen hoorden dan achteraf te worden gecompenseerd door onderuitputting van deze of andere uitgaven in het jaar daarna). In het volgende hoofdstuk zullen we nog zien dat dit kasplafond, dat expliciet beoogde stuwmeerverkleining tegen te gaan, al meteen niet effectief was: uitgerekend in 1981 kwamen namelijk de altijd al moeilijk beheersbare werkelijke uitgaven voor het eerst weer eens *boven* dat begrotingstotaal uit – het stuwmeer zakte toen dus wel! Omdat daarna een kleine verdere daling toch wel gewenst werd gevonden, ging het in 1982 regerende kabinet ertoe over om met de OS-minister alleen afspraken te maken over de concrete bedragen waarmee het stuwmeer jaarlijks zou mogen verminderen (de zo geheten ‘beheerste stuwmeerintering’ – zie NAR 1986, p. 31).

bijdrage meer [worden] gegeven aan de verzwaring van de steeds groeiende schuldenlast van die landen.²⁰⁰

Afgezien van de ontbrekende termijn en andere vraagtekens bij deze tekst, vraag ik mij alleen af of voor Pronk de behoefte aan méér ruimte voor schenkingen dan de enige (of de voornaamste) reden was om de kapitaalmarktfinanciering ter discussie te stellen. Het antwoord kwam in een andere, vermoedelijk kort daarna geschreven en op persoonlijk titel uitgebrachte, publicatie.²⁰¹ Hierin gaf hij een zowel beter afgewogen als meer expliciete erkenning van veel meer gebreken van deze (bovendien begrotingstechnisch verwerpelijke) financieringswijze.²⁰² Maar de termijn waarbinnen hij persoonlijk deze werkwijze wel durfde af te schaffen was misschien niet al te serieus – in slechts drie jaar naar nul procent kapitaalmarktfinanciering in 1980?!

Het was echter wel goed hem hier de mede door hem bewilligde verhoging van het kapitaalmarktaandeel te zien bestempelen als het ‘meest onwenselijke’ besluit van het kabinet.²⁰³

De internationale omvangsdoelstelling eindelijk bereikt

De nieuwe omvangsdoelstelling van het kabinet-Den Uyl overtrof niet alleen die van de vorige Nederlandse regeringen, maar ook de door een meerderheid van landen aanvaarde internationale doelstelling. Dat kwam weliswaar niet alleen door het veel lagere percentage van deze ooit als subdoelstelling begonnen internationale norm voor de overheidshulp (0,7 % versus de Nederlandse 1,5%), maar ook door de verschillende grondslagen van deze percentages (respectievelijk: BNPmp versus NNI_{fk}), en de verschillende bedragen waarop zij mikken (het totaal van alle begrote bedragen versus de werkelijke uitgaven van alleen de ODA-bedragen, maar ook of deze laatste bruto- of nettostromen betreffen).

De regels 4 en 5 van de inmiddels uitgebouwde tabel 6.1 (zie p. 561) zijn alleen de Nederlandse ODA-cijfers bijeengebracht, respectievelijk de begrote bedragen en de gerealiseerde uitgaven, als gerapporteerd in de MvT's van de genoemde jaren. Regel 6 geeft daarna de in gulden omgerekende ODA-uitgaven van Nederland, zoals die in dollars werden gepubliceerd door de DAC. Zoals eerder toegelicht, en onder de tabel is aangegeven in voetnoot *), brengt de DAC op deze uitgaven, conform de internationale afspraken, de door de donorlanden terugont-

²⁰⁰⁾ MinBuza 1977a, p. 90. In de MvT-tekst worden beide zinnen aan elkaar gekoppeld en gepresenteerd als logisch voortvloeiend uit de geopperde vermindering van de kapitaalmarktfinanciering – alsof de verzwaring van die schuldenlast niet al met een keuze van enkele *andere* ontwikkelingslanden had kunnen worden vermeden?

²⁰¹⁾ Dit was zijn reeds in noot 195 genoemde repliek op 13 Nederlandse en 1 buitenlands commentaar.

²⁰²⁾ Van de door Pronk opgesomde gebreken geef ik hier alleen het gebrek weer dat in mijn eigen analyse hierboven nog onvermeld is gebleven: de te grote leningencomponent ‘maakte het moeilijk de hulp op de armste bevolkingsgroepen te richten’ (Pronk 1977b, p. 570). Dit gebrek is een specifieke variant van de door Pronk in de MvT-tekst bepleite grotere ruimte voor schenkingen; beiden gebreken zouden dan ook algemener zijn aan te duiden als het bezwaar, dat het vaste (en dus met de begroting meegroeierende) kapitaalmarktaandeel ook belemmert, dat de *altijd* te maken keuze tussen lenen en schenken alléén door ontwikkelingsrelevante overwegingen zou moeten worden bepaald (zoals bijvoorbeeld: behoefte aan bepaalde soorten investering, hoogte van de kans op succes, of de toekomstige terugbetalingscapaciteit van het ontvangende land).

²⁰³⁾ Expliciet zei hij het, in de genoemde repliek, iets anders. Daar had hij het over de naar zijn mening ‘meest onwenselijke ontwikkeling van de afgelopen jaren’, namelijk ‘de zowel absolute als relatieve stijging van het deel van de ontwikkelingsgelden dat niet gefinancierd werd uit de overheidsbegroting doch uit de kapitaalmarkt...’ (Pronk 1977b, p.570). Met zijn in de MvT voor 1978 gehouden pleidooi voor een geleidelijke afschaffing van deze financieringsvorm werd door het volgende kabinet inderdaad een begin gemaakt (waarvan in noot 199 al iets is onthuld).

vangen aflossingen van leningen die in eerdere jaren aan ontwikkelingslanden zijn verstrekt, in mindering. Deze aldus als ‘netto’ gedefinieerde ODA-uitgaven van Nederland zouden dus in principe *lager* moeten zijn dan de in regel 5 vermelde bruto-uitgaven, die uit de MvT’s komen en deze aflossingen buiten beschouwing laten. Vergelijking van beide regels toont echter dat de DAC-cijfers in twee van deze jaren, 1974 en ’77, *hoger* zijn geweest dan die uit de MvT’s; en dat, bij nog nauwkeuriger vergelijking, in de jaren dat ze wél lager waren de verschillen tussen beide cijferreeksen in de vier overige jaren veel groter waren dan in de hoger uitkomende jaren (en in zowel 1973 als ’78 zelfs met meer dan f. 100 mln. boven de DAC-cijfers uitstaken)!

Deze en andere tegenstrijdigheden tussen nationaal en internationaal gerapporteerde cijfers hebben we ook in de vorige hoofdstukken herhaaldelijk gezien. Een deel van deze anomalieën is te herleiden tot wisselkoersnauwkeurigheden en, vooral, verschillende inhouden die landen geven aan de bedragen die zij publiceren – ook als zij daarbij internationaal gehanteerde definities en conventies volgen. In hoofdstuk 5, Boertien, heb ik discrepanties als die tussen de regels 5 en 6 in de huidige tabel 6.1, en hun mogelijke verklaringen, wat uitvoeriger besproken (zie de sectie over de DAC-cijfers in paragraaf 5.3). Maar ook daar bleven er afwijkingen over die verder gingen dan wat kon worden afgedaan met ‘errors & omissions’ in de beschikbare rapporten.

Ik zal daarom deze inconsistentie in tabel 6.1 negeren, en meteen doorstoten naar de regels 7 en 8, die eveneens op DAC-publicaties berusten, en die voor alle lidstaten identiek gedefinieerde en op zoveel mogelijk vergelijkbare wijze verzamelde gegevens representeren.

In regel 7 zijn dit de Nederlandse ODA-uitgaven, die netto gedefinieerd zijn gerelateerd aan het BNP tegen marktprijzen in deze jaren. Daaruit blijkt dat, na aftrek van alle in de internationale ODA-norm niet toegelaten bedragen, Nederland de 0,7 % BNPmp-doelstelling in deze periode niet alleen voor het eerst haalde in 1975, maar er ook meteen overheen schoot: 0,75 procent. En dat deed het in de daarna volgende jaren van de door Pronk opgestelde begrotingsoverzichten van de ontwikkelingsbijstand in steeds hogere mate – uitgezonderd het laatste (toen de uitvoering al in handen van De Koning lag): zie de jaarlijkse stijging van 0,54 procent in 1973, via 0,63 en 0,75, naar 0,85 procent in 1977, en de terugval naar 0,82 procent in 1978.

Wat bleef er van deze Nederlandse ODA/BNPmp-percentages over na aftrek van het relevante deel van de oneigenlijke toerekeningen, genoemd in tabel 6.2? Wellicht zo goed als alles, want relevant zijn uiteraard alleen de werkelijk uitgegeven ODA-bedragen die in afdeling A van de tabel zijn opgenomen. Daarnaast zit er misschien ook nog een deel van de non-ODA-bedragen uit afdeling B in, die door de DAC wel als ODA worden beschouwd. Maar op dit detailniveau ken ik de afwegingen van de DAC niet, zodat ik niet kan zeggen wat wel of niet in aanmerking komt voor de gezochte aftrek. Stel dat van de A-afdeling alleen de zeer kleine bedragen van regel A.3 van tabel 6.2 worden afgetrokken van de gerapporteerde ODA/BNP-percentages van Nederland,²⁰⁴ en van de B-afdeling niet meer dan de helft van de bij elkaar opgetelde non-ODA-

²⁰⁴) Van de bedragen in regel A.1 van tabel 6.2: de te hoge NIO-leningen, mag niets worden afgetrokken: de enige reden waarom ze in deze tabel staan is immers dat zij juist *niet* konden worden uitgegeven. Wat de schuldenregelingen in regel A.2 betreft, maak ik uit een later IOB-rapport op dat in het laatste decennium van de vorige eeuw de DAC de kwijtschelding van hulpschulden en de daardoor veroorzaakte inkomstenderving als gevolg van vervallen aflossingsverplichtingen boekhoudkundig behandelt als ‘negatieve ODA’ (IOB 2002, p. 80). Met andere woorden: deze bedragen zijn niet opgenomen in de netto-ODA-uitgaven. Als dat ook al in de periode-Pronk gebeurde, behoeven zij dus niet alsnog te worden afgetrokken. En de ad A.3 genoemde bedragen voor bijstuuringskosten in verband met het Werkgelegenheidsfonds zullen zich waarschijnlijk in weinig onderscheiden van normale (bilaterale) ontwikkelingsuitgaven, zodat die mogelijk wel in aanmerking komen voor aftrek. Alleen: de gevonden bedragen voor 1976 en ’77 waren vermoedelijk veel te laag, en hadden wellicht ook in 1978 tot niet toerekenbare bedragen moeten leiden.

bedragen, dan resulteren er in de vijf begrotingsjaren van Pronk (1974-'78) geleidelijk oplopende af te trekken bedragen, die van (afgerond) f. 73 mln. (via 118, 217 en 254 mln.) stijgen naar f. 290 mln. Ten opzichte van de desbetreffende plafondtotalen zijn dat percentages die oplopen van 5 tot 8,6 procent. Verlagen we de in regel 7 van tabel 6.1 gerapporteerde ODA/BNP-percentages van Nederland met deze laatste percentages, dan dalen deze maximaal gezuiverde netto-ODA-bedragen slechts met enkele honderdsten van procentpunten naar achtereenvolgens 0,6; 0,7; 0,76; 0,78 en 0,75 procent van het BNPmp in deze jaren. Dus dan bleef 1975 nog steeds wel het jaar waarin de internationale subdoelstelling werd bereikt, en die werd daarna nog altijd overtroffen.

In regel 8 van tabel 6.1 staan eveneens ODA/BNP-percentages, maar nu die van de DAC-groep als geheel (inclusief Nederland). Deze percentages vergeleken met die van Nederland in regel 7 leren dat de DAC-groep daar in alle genoemde jaren ver daaronder zat, vanaf 1975 zelfs op minder dan de helft van het Nederlandse percentage!

Ter verdere vergelijking: binnen de DAC-groep zat volgens de officiële definities in 1975 maar één land op een hoger percentage dan Nederland: Zweden, met 0,82 procent van zijn BNPmp; en dit land zat in 1977 (met 0,99 procent) nog steviger boven Nederlands relatieve bijdrage, dit nadat zij beide in 1976 elk met 0,82 procent op de gedeelde eerste plaats hadden gestaan. In het laatste jaar van de door Pronk opgestelde begrotingen (1978) kwam Nederland weer terug op dit percentage van 0,82 (na 0,85 in 1977), waarmee het op de derde plaats kwam, nadat Zweden (dat in 1977 nog op 0,99 procent had gestaan) in 1978 was teruggezakt naar 0,90 procent, waar Noorwegen intussen ook was aangeland (DAC 1979, p. 201).

De DAC-groep als geheel was dus, ondanks deze voorlopers, zeer ver onder de internationale subnorm terechtgekomen: slechts in twee jaren precies op de helft daarvan (0,35 procent in 1975 en '78) en in de overige jaren nog lager dan dat (zie regel 8 van tabel 6.1).

Tot slot nog enkele opmerkingen van technische en gedeeltelijk politieke aard bij de cijfers in tabel 6.1. Zij betreffen in hoofdzaak het verloop van de ODA en non-ODA-componenten binnen het Nederlandse ontwikkelingsplafond in deze jaren.²⁰⁵

Zoals eerder vermeld had Pronk in zijn laatste MvT ook de mogelijkheid geopperd om in de volgende kabinetsperiode 'het aandeel van de non-ODA binnen het ontwikkelingsplafond' terug te dringen (MinBuza 1977a, p. 90). Een motief hiervoor stond er niet bij, maar het zal in lijn met de toen gangbare gedachte zijn geweest, dat eigenlijk alleen de ODA de echte, of 'directe', ontwikkelingsuitgaven waren. Zouden voor het verhogen daarvan de non-ODA-bedragen echter geminimaliseerd moeten worden? Dit zou niet zonder meer aan te bevelen zijn. Zoals ik al eerder heb laten zien, zijn lang niet alle non-ODA-posten (of delen daarvan) oneigenlijk van aard; sommige zijn, meer dan slechts 'ondersteunend', zelfs beslist essentieel (denk aan

²⁰⁵) Dat wil zeggen dat ik slechts terloops meld dat Pronk aanvankelijk ook nog een nieuwe *subdoelstelling* introduceerde, waarnaar al in de regeringsverklaring was verwezen en die in de eerste MvT nadrukkelijk werd herhaald. Bij deze doelstelling zouden, naast de ontvangen aflossingsbedragen, ook de rente-ontvangsten in mindering wordengebracht. (Als de DAC alleen de aflossingsbedragen aftrekt van de werkelijke uitgaven, wordt gesproken van het 'net *flow* principle'; als ook de rente-ontvangsten worden afgetrokken, wat overigens ook Zweden bepleitte, heet dit het 'net *transfer* principle'.) Deze uitgebreide netto-definitie zou mikken op een omvang van de uitgaven van 'tenminste' 1 procent van het NNI (MinBuza 1973b, nr. 2, p. 37) – dus op 2/3 van de eigen begrotingsdoelstelling van 1,5 procent van dit NNI_{fk}. Deze nieuwe subdoelstelling werd echter in de volgende MvT niet meer herhaald (al was zij nog wel genoemd in het jaarverslag over 1973: MinBuza 1974a, p. 40). Omdat er ook daarna over werd gezwegen, moet worden aangenomen dat zij werd ingetrokken. De reden was waarschijnlijk dat de financiële toestand van het rijk dit streven niet meer toestond. Mogelijk speelde echter ook een rol dat de meerderheid van de DAC-leden niets voelde voor een rente-omvattende definitie van het nettobegrip.

de apparaatskosten of de bevordering van onderzoek). In feite zijn deze laatste posten gewoon onmisbaar voor het op peil houden van zowel de omvang als de kwaliteit van de ODA – en als die dan ook nog verder verhoogd moeten worden...?

Op dit punt kwam Pronk echter in zijn latere repliek in de *Internationale Spectator* met een duidelijker en beter afgewogen standpunt. Nadat hij eerst al had betoogd dat de non-ODA-component ‘niet zomaar als “vervuiling” mag worden gekenschetst’, verdedigde hij daar ook zijn ‘integrale ontwikkelingsbeleid’, dat ‘naast ontwikkelingshulp ook complementaire activiteiten omvatte (wijziging productiestructuur ten gunste van ontwikkelingslanden, steun aan ontworpen minderheden in de Derde Wereld, bewustmakingsactiviteiten).’ En dat complement hoorde in Pronks visie evenzeer onder het ontwikkelingsplafond thuis (Pronk 1977b, p. 569).

Tegelijk vond hij echter wel dat de non-ODA-component, met name door de kapitaalmarktfinanciering, ‘onevenredig sterk’ was gestegen. En ook dat was een ontwikkeling waaraan in de komende periode een halt moest worden toegevoegd – specifiek ‘door het vaststellen van het maximaal toelaatbaar non-ODA-gedeelte van dit plafond op bijv. 10%’ (idem, p. 570).

In tabel 6.2 hebben we in de laatste regel kunnen zien dat dit maximum ongeveer overeenkwam met het non-ODA-percentage van Boertiens laatste begrotingsjaar, en dat dit aandeel daarna onder Pronks beleid toenam tot 16,1 procent in 1978 – inderdaad wel een onevenredig sterke stijging. Maar was die 10% dan wel een redelijk en tegelijkertijd adequaat aandeel voor de verbetering en uitbreiding van ODA-uitgaven? Dat was de vraag. Een absolute grens is daarvoor eigenlijk niet te stellen; het hangt er helemaal van af wat de plannen zijn: niet alleen van wat er voor een kwantitatief en kwalitatief verbeterde ODA nodig zou zijn aan non-ODA, maar ook van wat er voor de complementaire, gedeeltelijk op zichzelf staande, non-ODA-activiteiten mogelijk en gewenst was.

Nog meer van belang zou echter ook de volgende prealabele eis zijn geweest: *ruim eerst eens de oneigenlijke toerekeningen aan het plafond op*, want het was op dat moment niet eens duidelijk wat wel of niet terecht werd meegeteld. Pronk *leek* daar ook wel voor te voelen in deze *Spectator*-bijdrage. Maar dat viel tegen: zie hoe omzichtig hij zijn woorden koos na het mogelijke maximum van 10% voor non-ODA te hebben genoemd:

‘te verwezenlijken door het niet meer toerekenen van de rentesubsidies aan het hulpplafond en door het *niet uitbreiden* van bestaande c.q. *niet beginnen* met *nieuwe* toerekeningen van bestaande overheidsuitgaven aan dit plafond’ (idem, p.570; cursiveringen toegevoegd).

Behalve dat hij de in tabel 6.2 als oneigenlijk aangemerkte ODA-bedragen negeerde (met name de schuldenregelingen heeft hij in feite nooit als onzuiver erkend), stelde hij in dit citaat maar één specifieke schrapping in de non-ODA-categorie voor: alleen de rentesubsidies. Van de overige hierboven als oneigenlijk gekwalificeerde uitgaven wilde hij alléén de reeds bestaande onterechte toerekeningen niet verder uitbreiden en geen nieuwe meer toevoegen!

Dat stelde dus niet veel voor: als bijvoorbeeld in 1978 alleen de rentesubsidies zouden zijn verwijderd, dan zou het oneigenlijke aandeel van ODA en non-ODA aan het eind van dat jaar nog altijd 12 procent van het plafond zijn geweest (terwijl de dan gehandhaafde non-ODA uit tabel 6.2 nog steeds 39 procent van het berekende totaal oneigenlijk zou zijn). Het zou dus nog wel enkele jaren hebben geduurd voordat, zonder nieuwe of verhoogde oneigenlijke toerekeningen, het geheel van deze slechts gedeelte gezuiverde non-ODA onder de 10% zou zijn gezakt – nog daargelaten dat dit percentage als zodanig weinig betekenis had.

In het vervolg van zijn politieke nabeschuiving in 1977 kwam Pronk ook nog met enkele meer imponerende aanbevelingen ter verbetering van de kwaliteit van het Nederlandse hulpbeleid in

de volgende periode. Maar eerst moet ik laten zien wat er op dit en andere gebieden nog meer gebeurde tijdens de huidige periode.

6.3.2 Het bilaterale en multilaterale hulpbeleid

Allereerst het beleidsonderdeel dat in deze Pronkjaren het meest ter discussie stond: het bilaterale hulpbeleid, met name dat betreffende de concentratielanden. Voor het grote publiek was die bijzondere aandacht begrijpelijk: in concrete ontwikkelingslanden herkende men de problematiek van de mensen waarom het ging – voor velen minder zichtbaar in de multilaterale hulpkanalen en in de handels- en structuurproblematiek. Om dezelfde reden organiseerde ook het actievoerende deel van de Derde-Wereldbeweging zich steeds meer in landencomité's – waarvan het aantal weer verder groeide in deze periode.²⁰⁶

Voor Pronk ging aanvankelijk de voorkeur niet uit naar een bilaterale kanalisering van de Nederlandse overheidshulp: in zijn eerste MvT leek het al jaren dominante aandeel van deze bilaterale hulp meer een keuze bij gebrek aan beter te zijn geweest – 'zolang het multilaterale systeem niet optimaal functioneert' (MinBuza 1973b, nr. 2 p. 30). Een jaar later werd zijn waardering voor het internationale kanaal weliswaar groter, toen hij ineens sprak van een 'prioriteit die de regering toekent aan ontwikkelingsfinanciering via multilaterale organisaties' (MinBuza 1974b, p. 71 en 83). Maar 'prioriteit' was wel een overdreven woord, want de multilaterale hulp haalde niet eens 1/3 van de totale ontwikkelingsuitgaven van de Nederlandse overheid – al was het aandeel daarvan in 1975 wel bijna tot dit niveau gestegen (32 procent, tegenover 22 procent in Boertiens laatste begrotingsjaar 1973, berekend uit de uitgavencijfers van de netto ODA van Nederland in DAC 1976, p. 225). Pronks volgende MvT voor 1976 leek die stijging zelfs te ont-kennen met zijn uitspraak, dat er 'in de afgelopen jaren echter een hogere prioriteit [was] gegeven aan de bilaterale hulp.' Maar het motief daarvan: 'omdat via dit kanaal een ombuiging in de richting van activiteiten ten behoeve van de armste landen en groepen snel kan plaatsvinden' (MinBuza 1975c, p. 60 en 62-63), kondigde wel een omkering van de trend aan, want in de ja-ren daarna liep het aandeel van de multilaterale hulputgaven weer terug (via 31 procent in 1976 en 28 procent in '77) naar 26 procent in 1978 (berekend uit DAC 1979, p. 221).

Toen Pronk, weer een jaar later, dan eindelijk met zijn al enige keren uitgestelde beleidsnota over de 'Bilaterale ontwikkelingssamenwerking' kwam,²⁰⁷ waren het niet alleen deze snellere en meer gerichte bestedingsmogelijkheden via de bilaterale kanalen die de nieuwste ombuiging motiveerden. Genoemd werd ook het fundamentele gebrek van de 'multilaterale kaders', die 'in belangrijke mate de ontmoetingsplaats zijn van de regerende groepen in de landen, inclusief de vertegenwoordigers van die landen waar met de rechten van grote delen van de bevolking on-voldoende rekening wordt gehouden' (MinBuza 1976c, p. 18). Hoewel dit Pronk bracht tot de conclusie dat de 'bilaterale hulpverlening een onmisbaar instrument is om meer direct steun te verlenen aan de meest behoeftige landen en groepen binnen deze landen', verwaarlozen zou hij het multilaterale kanaal echter niet – al werd het niet echt de 'grote schaal' die hij in dezelfde ali-ne-a noemde voor de 'steun aan deze vorm van internationale samenwerking (...) ook in komende jaren' (idem). In paragraaf 6.2 heb ik al enkele van

²⁰⁶) Beerends & Van Tongeren telden er ongeveer vijftig in 1979, waarbij echter de vele plaatselijke afdelingen nog niet waren inbegrepen (voor Chili alleen opereerden bijvoorbeeld al zo'n vijftig van die lokale groepen – Beerends & Tongeren, 1979, p. 159).

²⁰⁷) De nota Bilaterale Ontwikkelingssamenwerking (hierna de Nota BOS) zou aanvankelijk alleen over de technische hulp gaan en in het najaar van 1974 verschijnen (aldus de MvT voor 1975, MinBuza 1974b, p. 82). In 1975 werd er echter een bredere opzet van de nota aangekondigd, en de verschijningsdatum uitgesteld naar 'binnenkort' (MinBuza 1975c, p. 62). En dat werd uiteindelijk september 1976, als bijlage bij de MvT voor 1977 (ik neem de Nota BOS hier echter op als een aparte bron: MinBuza 1976c).

Nederlands initiatieven in en steun aan multi-laterale ontwikkelingsactiviteiten genoemd. In de huidige paragraaf schenk ik daarom slechts in-cidenteel aandacht aan dat kader en richt ik mij vooral op Nederlands bilaterale hulp.

De criteria voor concentratielanden

Het voorrang willen geven aan de 'armste' of 'meest behoeftige' ontwikkelingslanden en mensengroepen daarbinnen, was niet alleen Pronks motief voor het (blijven) kiezen voor het bilaterale hulpkanaal, maar ook voor de keuze van specifieke landen binnen dat beleid. Dat kwam al meteen tot uitdrukking in zijn eerste MvT bij twee van de drie criteria die hij daar noemde voor de keuze van concentratielanden in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid: 'de mate waarin [zij] specifieke ongedekte behoefte aan financiële hulp hebben, alsmede de mate van hun armoede.' Maar er was een belangrijkere overweging die hij als eerste noemde, waaraan hij bij deze keuze 'bijzondere aandacht' zou geven: 'de mate waarin de ontwikkelingslanden werkelijk trachten de situatie in eigen land te verbeteren.' (MinBuza 1973b, nr. 2, p. 30).

We hebben reeds in hoofdstuk 4 gezien dat het bij Udink, die als eerste specifiek ging spreken van 'concentratielanden', nog volledig ontbrak aan gronden waarop dit soort van landen gekozen werd.²⁰⁸ Tijdens Boertiens korte bewind werd aan de conceptualisering van dit concentratielandenbeleid weinig toegevoegd, en alleen iets veranderd aan Udinks landenkeuze.

Pronk was met de geciteerde drie criteria dus inderdaad de eerste OS-minister die met een explicitering van zijn beleidsoverwegingen terzake kwam. En het waren bij hem bovendien alle drie duidelijk criteria van *ontwikkelingsinhoudelijke* aard. Weliswaar speelden de eerste twee (specifieke behoefte en mate van armoede) ongetwijfeld ook bij zijn voorgangers een rol in hun landenkeuze – of in elk geval in de verdediging van de toen verkozen landen. Maar dat is anders met het derde (door Pronk als eerste) genoemde criterium (het eigen beleid van het ont-vangende land): dat was een echte ontwikkelingspolitieke overweging, zij het dat de formule-ring van dat criterium op dat moment nog erg vaag was: maakte het bijvoorbeeld niet uit welke verbetering die landen precies nastreefden?

Eerst is echter een terzijde nodig: toen Pronks eerste MvT uitkwam leek aan de nieuwe accenten in het concentratielandenbeleid nog geen praktische gevolg te kunnen worden gegeven – de toepassing zou 'geleidelijk en voorzichtig geschieden' en de bestaande lijst van concentratie-landen zou voorlopig gehandhaafd blijven (MinBuza 1973b, p. 30). In werkelijkheid was het echter niet zo gegaan. Tijdens zijn eerste begrotingsdiscussies in 1973 had het kabinet namelijk wel besloten het toen nog onder Allende's presidentschap staande Chili aan die lijst toe te voegen. De militaire coup van Pinochet op 11 september 1973, waarbij Allende het leven liet, haalde daar echter een streep door – althans: die noopte de ministerraad van 14 september in eerste instantie tot opschorting van de eerdere beslissing (mede nadat Pronk had gemeld dat hij de betreffende passage in de MvT nog net op tijd had kunnen laten schrappen).²⁰⁹

²⁰⁸) Het was zelfs de vraag of er wel van echte 'concentratie' sprake was, in de zin van vermindering van het aantal landen dat voor Nederlandse hulp in aanmerking kwam. Van Udink stamde wel het onderscheid in drie soorten van concentratie: 'geografische', 'functionele' en 'operationele' (zie p. 119, noot 33, in hoofdstuk 4). Verder wees ik er in dat hoofdstuk ook al op dat concentratie van de hulp op zichzelf niet evident aanbevelenswaardig is, zeker niet als alleen op Nederlandse aspecten wordt gelet, en dat het toekennen van een positief oordeel daarover voornamelijk afhangt van de (*hoofd*)bedoelingen die erbij worden gehanteerd en de gronden waarop de in aanmerking komende ontwikkelingslanden worden geselecteerd.

²⁰⁹) Dierikx et al., red., 2005b, p. 71. Het is jammer dat de redacteurs van dit boek niets hebben opgenomen over de eerdere besluitvorming ten aanzien van Chili, want dat land kon vanwege zijn hoge inkomen per hoofd (waarmee het in 1973 in de bovenste helft viel van wat later de 'middle income countries' zouden he-

Terug naar de concentratiecriteria: de eerste formulering daarvan behoeft dus wel enige verbetering.²¹⁰ In de volgende MvT werd niet alleen de volgorde veranderd, maar bleef ook maar één van de criteria ongewijzigd: de mate van armoede, die nu als eerste werd genoemd. Van het tweede criterium bleef wel het begin hetzelfde (specifieke ongedekte behoefte), maar er werd een toelichting aan toegevoegd waarin stond dat deze behoefte was te onderscheiden van de deviezenbehoefte uit andere bronnen en dat tevens rekening zou worden gehouden met de van anderen ontvangen hulp. En in het nieuwe derde criterium was weliswaar het hoofdaspect van het voorheen als eerste genoemde punt (het eigen beleid van het ontvangende land) gehandhaafd, maar dat werd nu uitgebreid met zoveel nieuwe overwegingen dat ik het hier beter in zijn geheel kan citeren:

'De mate van aanwezigheid van een sociaal-politieke structuur die een beleid mogelijk maakt dat er werkelijk op gericht is de situatie in eigen land te verbeteren, en waarborgt dat de hulp ten goede komt aan de gehele samenleving. Hierbij zal tevens bijzondere aandacht worden geschonken aan het beleid met betrekking tot de rechten van de mens' (MinBuza 1974b, p. 76).

Dit werd het befaamde 'derde criterium', dat in de jaren hierna in het middelpunt van de publieke discussie kwam te staan. Hoewel de formulering ervan in principe al die tijd ongewijzigd bleef, werd het in veel (ook officiële) teksten meestal slechts gedeeltelijk aangehaald, en vaak ook nog zodanig geparafraseerd dat met name de nogal eufemistische zinsnede: 'ten goede komen aan de *gehele* samenleving' – letterlijk genomen een bijkans onvervulbare eis – werd vervangen door een tekst die eenvoudigweg poneerde dat het juist *niet* om de hele samenleving ging, maar 'vooral' om 'de armsten'.²¹¹

Met deze voorrang voor de armste groepen, die Pronk ook op andere deelterreinen tot uitdrukking probeerde te laten komen, maakte hij van armoedebestrijding een centrale doelstel-

ten) in elk geval geen arm en behoeftig land worden genoemd. Terwijl het stellig wel specifieke ongedekte behoefte aan financiële hulp had (het werd door de VS en sommige andere landen en enkele internationale instellingen geboycot), zal op het punt van het eigen Chileense beleid waarschijnlijk een lastige afweging zijn ontstaan: lovenswaardig waren Allende's intenties ongetwijfeld, maar de grote verdeeldheid in het land en de openlijke tegenwerking van bedreigde belanghebbers suggereerden al langer dat er weinig van terecht zou komen. De bereidheid om Chili op dat moment tot concentratieland te verheffen moet dus eerder door politiek-ideologische dan door ontwikkelingspolitieke motieven zijn ingegeven. Inzage in de in dit geval gehanteerde overwegingen, zou dus waarschijnlijk meteen hebben getoond dat Pronk en/of het kabinet niet van plan waren de nieuwe keuzecriteria alle drie even zwaar te wegen.

²¹⁰⁾ Wellicht is er ten tijde van de genoemde ministerraadsvergadering ook al wat aan veranderd – althans de hierboven aangehaalde ING-redacteuren voegden aan het tekstdeel uit de desbetreffende notulen een voetnoot toe waarin zij, zonder bronvermelding, aan twee van de drie voor 'de aanwijzing tot concentratieland geldende' criteria een geheel andere omschrijving gaven dan die van de eerste MvT (Dierikx et al., red., 2005b, p. 71, n. 5). Zij ontleen deze wellicht aan de verslagen van twee interne discussies, op 2 en 9 mei 1974, over het toekomstige concentratiebeleid, waarin dezelfde teksten voorkomen (idem, respectievelijk p. 193 en 202). Deze afwijkingen lijken echter evenmin op de nieuwe criteriaformulering in de hierna komende MvT, zodat we moeten aannemen dat deze laatste pas op een later moment in de zomer van 1974 ontstond.

²¹¹⁾ Deze laatste woorden komen uit de Nota BOS van 1976, waarin als tekst van het 3e criterium niet alleen *uitsluitend* de volgende veel meer aangescherpte vorm wordt gebruikt, maar daarnaast (tussen haakjes) ook een correctie op de eerdere tekst uit 1974 voorkomt, te weten:

'of er door het betrokken land een beleid wordt gevoerd dat vooral aan de armsten ten goede komt (c.q. [of er] een sociaal-politieke structuur is die daarop perspectief biedt, maar het beleid is uiteindelijk belangrijker dan de structuur)' (MinBuza 1976c, p. 13).

De tegelijkertijd verschenen MvT voor 1977 had voor hetzelfde criterium een nog kortere formule: 'het interne sociaal-politieke beleid', terwijl de eerder aan dit criterium toegevoegde 'bijzondere aandacht' voor 'de rechten van de mens' – die in de Nota BOS dus geheel ontbrak bij de criteriadiscussie – in de MvT pas enkele regels verderop werd verwerkt (MinBuza 1976b, p. 57).

ling van zijn beleid in deze periode.²¹² Dat oogstte wel sympathie bij de Nederlandse bevolking en navolging bij particuliere organisaties werkzaam op het gebied van de ontwikkelingssamenwerking. Maar omdat het bij concentratielanden in de eerste plaats om officiële relaties van regering tot regering ging, rezen er ook bedenkingen – vooral bij degenen die het voorheen apolitiek gewaande karakter van de internationale samenwerking niet graag verloren zagen gaan. Mocht men zijn eigen politiek-ideologische voorkeuren zo maar aan anderen opleggen, en behoorde het interne beleid van het ontvangende land niet principieel te worden voorbehouden aan de regering van dat land? Op zulke vragen had Pronk wel een antwoord, maar dat was een antwoord dat wel eens met een korreltje zout moest worden genomen.²¹³

Andere critici, voor een deel komend uit Pronks eigen politieke achterban, hechtten veel meer betekenis aan het door de ontvangende landen gevoerde beleid. De vraag is immers hoe je in het bijzonder de armste groepen kunt bereiken in landen waar een maatschappelijk systeem heerst dat de belangen van die groepen negeert, of zelfs benadeelt, en waar een overheidsbeleid wordt gevoerd dat daar niets tegen doet. Juist omdat het in het concentratiebeleid om officiële relaties gaat, zo werd betoogd, moet de daarbij aan te gane samenwerking kunnen berusten op grote politieke overeenstemming over doelstellingen en prioriteiten. De daarvoor te selecteren landen zouden daarom in elk geval moeten beantwoorden aan het op de armste mensen toegepaste derde concentratiecriterium.²¹⁴

Pronk ging bij verschillende gelegenheden op deze voorstellen in, mondeling zowel als schrift-

²¹²⁾ Dat werd ook bijna dertig jaar later nog erkend door het hoofd van het 'armoedebureau' van BuZa, Rob Visser. Deze constateerde wel dat er 'soms enige exegese van beleidsteksten nodig is om te bepalen of armoedebestrijding *een* of *de* hoofddoelstelling' was. 'Maar *de* of *een*, het was een dominante, centrale doelstelling, vanaf eerste regeerperiode van Pronk.'

Iets anders was echter of die centrale plaats ook in de beleidspraktijk altijd werd waargemaakt. Visser's conclusie was: 'soms wel, soms minder, soms niet, soms onduidelijk.' En dat had volgens hem 'beter, en waarschijnlijk zelfs veel beter, gekund' (Visser, 2001, p.11).

²¹³⁾ Zie bijvoorbeeld in de MvT voor 1977 waarin nog eens werd betoogd, dat de drie concentratiecriteria 'geen uitvinding van de regering waren.' In tegendeel: zij stoelden 'op reeds internationaal aanvaarde normen', op grond waarvan 'Nederland in een waarachtige dialoog daarover wil meespreken' (MinBuza 1976b, p. 57). In dezelfde MvT werd ook erkend dat het 'nieuwe, principiële hulpbeleid spanningen zou kunnen oproepen' – bijvoorbeeld die 'tussen "self reliance" en verdeling' –, iets waarvan de regering zich reeds in 1973 bewust was geweest. Hoewel die spanningen dan ook niet waren uitgebleven, meende zij ze 'niet uit de weg te moeten gaan, maar daarover in een dialoog met de ontwikkelingslanden openlijk te moeten praten.' En dat zou niet alleen 'tot nu toe steeds gelukt' zijn, er zou ook 'in alle concentratielanden (...) begrip gevonden' zijn voor de opvattingen die de regering over 'de sociale en verdelingsaspecten van de bilaterale samenwerking duidelijk naar voren [had] gebracht' (idem p. 57-58).

²¹⁴⁾ Het reeds in paragraaf 6.1 (in voetnoot 15) genoemde artikel van de voormalige DGIS-ambtenaar, J. VerLoren van Themaat, die in het PvdA-maandblad 'Socialisme en Democratie' de mogelijkheden verkende van wat hij een 'socialistisch Derde-Wereldbeleid' noemde, stelde zelfs voor de keuze van concentratielanden te baseren op maar één criterium: of ontwikkelingslanden een 'socialistisch gerichte' koers volgden (eigenlijk sprak hij van 'socialistisch gerichte landen', waarbij hij de doelstellingen van het socialisme 'bondig' aangaf met 'vrijheid, gelijkheid en solidariteit', met 'gelijkheid als het meest centrale begrip' daarvan – VerLoren van Themaat 1977, respectievelijk p. 375 en 367). Zie echter tot welk minuscuul aantal landen dit bij hem leidde: Cuba, Tanzania, Mozambique, Vietnam, en Sri Lanka (Algerije en Guyana, die hij eerder ook noemde, waren bij nader inzien blijkbaar weer afgevallen) – al was zijn keuze voor deze vijf evenmin definitief, want 'zorgvuldige studie' zou nog nodig zijn om uit te wijzen welke landen tot deze, als 'superconcentratielanden' aangeduide, groep zouden behoren (ibidem, resp. p.374-375 en 371).

Zelf had ik een jaar eerder gepleit voor een flexibeler voorrang voor het derde criterium, door het alleen als een *conditio sine qua non* te laten fungeren, waarbij de andere twee criteria dan als *secundaire* respectievelijk *tertiaire* toets konden gelden, indien de primaire selectie te veel kandidaten zou opleveren (Coppens, 1976, p. 13). Bol sprak zich in dezelfde geest uit (Bol, 1976, p. 504), terwijl de NAR een jaar later, in zijn commentaar op de Nota BOS, een soortgelijk pleidooi hield (NAR 1977, p. 17; op de in dit advies centraal gestelde 'basisbehoeftenstrategie' kom ik verderop terug).

telijk – dit laatste onder andere in een 'Aanvullende notitie', d.d. 8 november 1976, over de wijze waarop de drie criteria zouden worden toegepast, waarom de Tweede Kamer gevraagd had tijdens de algemene beschouwingen in 1976 (MinBuza 1976e). Daaruit bleek dat hij niets voelde voor een verschil in gewicht bij de toepassing van de criteria. Dat wekte echter wel bevreemding, want vanaf het moment dat er in 1974 nieuwe concentratielanden werden aangekondigd, waren er aanwijzingen (zij het soms alleen impliciet) dat de criteria nogal verschillend werden gehanteerd – zelfs, zoals we nog zullen zien, dat er nogal willekeurig mee werd omgesprongen. Toegegeven werd dat weliswaar niet, maar de bewering van het tegendeel in de aanvullende notitie: dat zij wél alle drie hetzelfde gewicht zouden hebben, was nogal ongeloofwaardig, terwijl vier van de vijf MvT's van Pronk er niets over zeiden. De hoofdvraag of de criteria nu *wel* of *niet* alle drie even belangrijk waren, en derhalve vervulling ervan bij elk concentratieland simultaan vereist zou zijn, bleef dus in feite in de lucht hangen – hoewel er toch heel wat tekst werd gewijd aan de wijze waarop de criteria werden, of zouden worden, toegepast.²¹⁵

Verrassend was dan ook dat Pronk, toen hij in zijn laatste MvT nog eens inging op de geopperde toekenning van verschillende gewichten, en wederom nadrukkelijk stelde aan een gelijke gewichtsverdeling de voorkeur te geven – zelfs dat 'alle drie de hoofdcriteria *eenzelfde "vetofunctie"* dienen te vervullen bij beslissingen over de richting van de Nederlandse hulp' – daarmee opvattingen verdedigde die nogal op gespannen voet stonden met de wijze waarop de criteria in de voorgaande jaren werkelijk waren toegepast – dat deze verdediging ook nog berustte op argumenten die behalve weinig steekhoudend ook nauwelijks terzake waren, zal intussen minder verbazing wekken.²¹⁶

²¹⁵⁾ Het zou te ver voeren alle in dit verband relevante teksten te citeren. Kortheidshalve volsta ik met een globale verwijzing naar de drie MvT's voor 1975 t/m 1977, waarin in regelmatig variërende bewoordingen werd benadrukt dat het concentratiebeleid met grote flexibiliteit zou worden uitgevoerd, dat er geen abrupte wijzigingen zouden worden doorgevoerd, en dat de criteria niet alleen bij de landenselectie, maar ook bij de nadere keuze van kanalen, hulpvormen en projecten in dezelfde en andere ontwikkelingslanden een rol zouden spelen (MinBuza, resp. 1974b, 1975c en 1976b, *passim*). En de aanvullende notitie van 8 november 1976 bevatte wel enkele informatieve beschouwingen, die een beeld gaven van de ingewikkeldheid van de toepassing, maar onthulde tegelijkertijd – waarschijnlijk onbedoeld – dat de wijze waarop de regering daarbij te werk ging, of wilde gaan, verre van consistent en logisch was. Wat te denken van, bijvoorbeeld, de volgende uitspraak: 'dat *ieder* der criteria van *ongeveer even groot belang* is, *doch dat niet ieder van de concentratielanden aan ieder van de criteria moet voldoen*' (MinBuza 1976e, p. 2; cursivering toegevoegd)? Dat lijkt zelfs als rookgordijn om de ad hoc werkwijze in de praktijk te maskeren niet geslaagd.

Er was overigens nog een ander onderdeel van Pronks concentratielandenbeleid dat dezelfde kritiek verdiende: het onderscheid dat hij maakte tussen 'algemene' en 'bijzondere' concentratielanden. De argumentatie van dit onderscheid en de toepassing ervan rammelden zelfs zodanig dat het geen zin heeft dit onderscheid nader te bekijken.

²¹⁶⁾ In deze MvT voor 1978 werd eerst verklaard dat werd 'uitgegaan van de wenselijkheid van een gelijk gewicht voor ieder van de drie hoofdcriteria', en vervolgens met drie argumenten gepleit *tegen* het toekennen van een hoger gewicht aan het derde criterium: dat laatste zou namelijk 'niet juist' zijn, omdat het

- 'onjuist' zou zijn aan het armoede- en het behoeftecriterium 'minder gewicht' toe te kennen – alsof die er niet toe deden;
- 'niet noodzakelijk' was aan enig criterium 'formeel een hoger gewicht toe te kennen, aangezien er (...) tal van mogelijkheden' waren 'om aan ieder der (sub)criteria een speciale betekenis toe te kennen bij beslissingen over de aard, de voorwaarden en de kanalisering van de hulp'; en
- 'zeer wel mogelijk' was om 'bij het hanteren van de projectcriteria het in meerdere of mindere mate voldoen aan de diverse (sub)criteria te corrigeren' (MinBuza, 1977a, respectievelijk p. 85 en 87).

De hierboven in de tekst aangehaalde woorden over een vetofunctie voor elk van de criteria stonden als een nadere toelichting vermeld bij het eerste van deze argumenten (p. 87, cursivering toegevoegd). Uiteraard zou met zo'n vetofunctie *elk* criterium als een *conditio sine qua non* hebben gefungeerd, zoals natuurlijk bij een strikt *gelijke* toepassing ook het derde criterium het gewicht van een noodzakelijk te vervullen eis zou hebben gekregen. In het werkelijke beleid kon echter noch het een, noch het ander worden aangetroffen: sommige concentratielanden waren verkozen omdat ze aan een bepaald criterium voldeden, andere beant-

De uitverkoren landen

De pijnlijke werkelijkheid was dat Pronk in de jaren van zijn eerste periode toeliet, of niet had kunnen verhinderen, dat er maar weinig concentratielanden verkozen of gehandhaafd werden, die *aan alle drie de criteria* voldeden.

Laten we eerst eens kijken naar de nieuwe landen die Pronk in 1974 aan de concentratielijst toevoegde: dat waren er acht – een opmerkelijk groot aantal, in vergelijking tot de volgens hem elf reeds bestaande: bijna een verdubbeling en dan toch van 'concentratie' blijven spreken? Waren de nieuwe misschien hele bijzondere landen? Nee, in elk geval niet in de zin dat zij aan alle drie de criteria beantwoordden, want dat deden, althans volgens de in zijn tweede MvT gegeven toelichting, maar twee van de acht: Boven Volta en Sri Lanka.²¹⁷ Noord-Jemen zou daar eventueel aan toe kunnen worden gevoegd omdat het tot de MSA-landen behoorde, maar de MvT zweeg daarover en noemde evenmin andere ongedekte behoeften aan hulp.

Bij de overige vijf nieuwe concentratielanden mankeerde telkens aan minstens één criterium iets: met Soedan, bijvoorbeeld, – dat overigens geen nieuwe hulpontvanger van Nederland was (de hulp daaraan was onder Udink gestopt, vanwege de burgeroorlog) – werd de band nu kennelijk mede hersteld, omdat de weer aan de macht gekomen eerdere couppleger, Numeiry, inmiddels, volgens de MvT, had 'aangetoond een politiek van verzoening na te streven.' Hoewel dat ongetwijfeld politiek te prijzen was, kon dit toch niet als een echte vervulling van het derde criterium worden beschouwd – zoals de latere geschiedenis van dat land zou aantonen. Politiek van een andere orde lijkt ook de leidraad te zijn geweest bij de keuze van Egypte als nieuw concentratieland: 'bijdragen aan de stabiliteit in het Midden-Oosten,' zoals later is toegegeven, zij het alleen als bijkomende reden.²¹⁸ Bij drie andere nieuwe landen: Cuba, Jamaica en Zambia, was in elk geval veel meer sprake van 'een uitgesproken beleid gericht op self-reliance en de spreiding van welvaart over brede lagen van de bevolking', zoals de MvT over deze vier landen stelde, ook al waren er wel verschillen. Maar tot de armste ontwikkelingslanden konden zij geen van vieren gerekend worden – Egypte zat tenminste nog aan de onderkant van de middeninkomensgroep, de andere niet, terwijl voor Cuba nog wel gold dat het werd geboycot door de VS en andere donorlanden.²¹⁹

woordden aan een (of meer) andere, en er waren er ook die aan geen van de drie criteria voldeden. Meer zinnigs kon er niet van worden gezegd.

²¹⁷) Tot nader order, en tenzij anders vermeld, komen alle hierna gebruikte gegevens en citaten over de besproken landen uit de MvT voor 1975: MinBuza 1974b, p. 77-80. Het ING-boek bevat weliswaar een reeks van verslagen van interne discussies op BuZa tussen 14 maart en 16 mei 1974, waarin veel meer argumenten pro en contra deze of andere landen voorkomen (met name de documenten nrs. 75, 76, 77 en 79 in Dierikx et al., red., 2005b, p. 191-196 en 201-203). Incidenteel zal ik daaruit verderop ook citeren. Maar hier wil ik mij nu beperken tot de wijze waarop de eerste wijzigingen in het concentratiebeleid officieel werden gepresenteerd in deze tweede MvT. (Dat wil zeggen dat ik hier ook de gegevens achter het rookgordijn van de in noot 216 genoemde 'aanvullende notitie' uit 1976 negeer.)

²¹⁸) De geciteerde woorden zijn van Pronk in een open brief aan ds. A.A. Spijkerboer te Amsterdam, d.d. 4 november 1974. Deze laatste had op 11 oktober, in een open brief aan de Raad van Kerken in Nederland namens 71 leden van verschillende kerken, bij de Tweede Kamer aangedrongen op schrapping van Egypte. Pronk merkte weliswaar op dat bij de keuze van Egypte overwegingen van ontwikkelingspolitieke aard 'doorslaggevend' waren geweest, maar dat de genoemde bijdrage aan de stabiliteit in het Midden-Oosten 'een belangrijk bijkomend effect' zou kunnen zijn. En hij voegde eraan toe dat de keuze van Soedan en Noord-Jemen als nieuwe concentratielanden 'naar ik hoop, datzelfde effect zal hebben' (IS Informatie-bulletin nr. 37, p. 2, met als bijlage de brief namens de kerkleden). Verder mag eraan herinnerd worden dat in de zomer van 1974, toen over deze nieuwe concentratielanden beslist werd, de olieboycot van Nederland formeel nog maar net achter de rug was.

²¹⁹) Tegelijkertijd kreeg het natuurlijk wel op grote schaal hulp uit het Sovjetblok. Dat daaraan door Nederland tegenwicht zou kunnen worden geboden, vond de Chef van de Directie Westelijk Halfrond van BuZa evenwel 'een volstrekte illusie' – memo aan Van der Stoel, d.d. 16 mei 1974 (Dierikx et al., red., 2005b, p. 205).

Samengevat: dus twee à drie nieuwe landen die onder alle drie de criteria vielen, en vijf die op één of twee criteria niet door de beugel konden. Als alléén het derde criterium vereist was geweest, dan hadden (naast het vijftal dat daaraan wel ongeveer voldeed) ook nog wel andere, armere, landen verkozen kunnen worden.

Dat de criteriascore bij de elf bestaande concentratielanden niet beter zou zijn, was te verwachten, aangezien ze door Pronk slechts waren 'overgenomen' van zijn voorgangers – hoewel dat laatste niet echt klopte, want hij noemde ook Turkije bij deze groep, dat (net als Soedan) wel eerder Nederlandse hulp ontving, maar noch door Udink, noch door Boertien tot concentratieland was verheven.²²⁰ Onder deze elf landen waren er maar twee die in redelijke mate bleken te beantwoorden aan het derde criterium: Tanzania en Peru – maar alleen het eerste voldeed daarnaast ook nog aan de twee andere criteria, terwijl voor Peru zelfs expliciet werd gesteld dat het 'een van de *minst arme* ontwikkelingslanden [was] die door Nederland bilateraal gesteund worden', en bovendien dat zijn 'economische vooruitzichten gunstig [waren] door de aangetoonde voorraden petroleum en koper' (cursivering toegevoegd). Daarnaast waren er nog twee andere landen waarvan in elk geval wel iets werd genoemd dat met dit derde criterium verband hield: Tunesië en Turkije, die beide in het 'bijzonder' leken te worden gecontinueerd (of verkozen) vanwege hun 'werkgelegenheidsprojecten' – zij het dat daaraan in het laatste geval werd toegevoegd: 'ter bestrijding van de noodzaak werk te zoeken in het buitenland.' Dus Turkse gastarbeiders in Nederland waren wellicht een extra motief, en dat motief ontbrak vermoedelijk ook niet bij Tunesië. Tegelijkertijd scoorden deze twee landen echter op geen van de andere criteria naar behoren: niet zeer arm, en zelfs het tegendeel van specifieke ongedekte hulpbehoefte: 'forse stijging van de prijzen van exportproducten' in Tunesië, en weliswaar een 'ongunstige betalingsbalanssituatie' voor Turkije – maar dat kreeg wel, net als Tunesië, 'reeds hulp in EEG-verband'.

Verbazing wekte echter de verdere toelichting hierbij: voor beide landen zou Nederland *daarom* zijn hulp liever willen beperken – wat de vraag oproept waarom zij dan nog werden toegevoegd respectievelijk gehandhaafd als concentratieland!

Onder de overige zeven landen waren er voorts vier die in elk geval nog aan twee criteria beantwoordden: India, Pakistan, Bangladesh en Kenia, alle vier zeer arm en in grote externe financieringsnood. Dat laatste kon van Indonesië, een van de drie andere landen, echter niet met even veel nadruk worden gezegd – zijn olie-exporten profiteerden goed van de OPEC-acties. Desalniettemin poneerde de MvT dat de hulpbehoefte van dit land 'voor de komende jaren nog groot' was, al was tevens overeengekomen 'dat een groter deel dan voorheen aangewend zal worden voor projecten in de sociale sector' (op Indonesië kom ik nog apart terug).

Ten aanzien van de twee resterende landen, ten slotte, rijst eveneens de vraag waarom zij er nog bij stonden: bij Colombia meldde de MvT zelfs alleen dingen die pleitten *tegen* handhaving: niet zeer arm, de betalingsbalans 'niet ongunstig', en de 'hulpbehoefte minder groot'! En eigenlijk gold dat ook voor Nigeria (overigens eveneens een land waaraan de hulp al eens eerder was afgebroken, zoals we in Udinks hoofdstuk zagen): olieland in opkomst en 'een zodanige toevloed van eigen inkomsten, dat de buitenlandse hulp kan worden verminderd' – alleen maakte de MvT op dat punt een uitzondering met de laatste bijzin: dat 'vooralsnog slechts behoefte blijft bestaan aan technische bijstand.'

Samengevat: onder de bestaande concentratielanden was er dus maar één dat aan alle drie de criteria voldeed (Tanzania), terwijl er wat het derde criterium betreft maar één ander land was dat daarop eveneens scoorde, maar geenszins op de twee andere criteria (Peru). Twee an-

²²⁰) Turkije werd ook niet als zodanig genoemd door de ING-redacteuren in hun voetnoot bij de notulen van de ministerraadsvergadering van 14-9-'73 (Dierikx et al., red., 2005b, p.71, noot 4).

dere landen deden dat laatste evenmin, en maar half op het derde criterium (Tunesië en Turkije), terwijl er vier waren die wel aan beide andere criteria beantwoordden (India, Pakistan, Bangladesh en Kenia), en een vijfde dat dit niet in alle opzichten deed (Indonesië). En ten slotte twee landen die er op grond van de nieuwe criteria eigenlijk helemaal niet meer bijhoorden (Colombia en Nigeria).

Het totaal van de 19 concentratielanden overziende waren er dus slechts twee à drie nieuwe plus één al eerder verkozen land die aan alle drie de criteria beantwoordden, en twee die in geen enkel opzicht gehandhaafd hadden mogen worden; bij de overige dertien zaten nog eens vijf andere landen die aan het derde criterium voldeden; en de resterende acht deden dat alleen aan één of beide andere criteria. Er kwam overigens in november 1975 nog een twintigste concentratieland bij: Suriname, en dat zou noch qua armoede, noch qua beleid bijzonder in aanmerking zijn gekomen. Specifieke, ongedekte financiële behoefte had het echter stellig wel, al waren die meer te herleiden tot de voormalige Koninkrijksband en de daaruit voortvloeiende verdragsverplichting die Nederland aanging, dan tot iets anders (ik kom ook op dit land nog apart terug).

Zoals we in voorgaande hoofdstukken al hebben gezien, speelden vergelijkbare historische banden eveneens een doorslaggevende rol bij de eerdere adoptie van Indonesië als concentratieland door Bot en Udink. Continuïteit was er bij Pronk echter ook in een andere zin: de soms al vele jaren bestaande samenwerkingsrelaties met de betreffende regeringen en hun ambtelijke apparaten, de daardoor geaccumuleerde kennis van het land bij BuZa en andere Nederlandse instanties en particuliere organisaties, en de andere redenen die al deze betrokkenen hadden om de concentratielandstatus van 'hun' land zo lang als mogelijk te verdedigen. Dat waren natuurlijk evenzovele, en soms veel belangrijkere, overwegingen dan de drie keuzecriteria die Pronk in 1973 en '74 invoerde. En dat gold vermoedelijk ook voor de handels- en investeringsbelangen die het Nederlandse bedrijfsleven had, of kon tegemoet zien, in elk van de concentratielanden (aspecten daarvan komen verderop aan de orde bij het bindings- en bestedingsbeleid).

Het doorgaan met eenmaal gevestigde banden en belangen was echter niet volledig heersend in deze eerste periode van Pronk – dus auteurs die beweren dat het Pronk slechts gegund werd nieuwe landen aan de lijst toe te voegen (Beerends & Broere, 2004, p. 68), hebben ongelijk..., al is het maar een beetje. Over twee van de vier landen waarvan ik mij hierboven al afvroeg waarom zij er nog bij zaten, Nigeria en Turkije, werd namelijk reeds in de volgende MvT aangekondigd dat zij in 1976, na voltooiing van het noodzakelijke overleg met hun regeringen, zouden worden afgevoerd als concentratieland (Minbuza, 1975c, p. 61). De twee andere, Tunesië en Colombia, bleven echter gehandhaafd – hoewel de redenen daarvoor niet iedereen overtuigden.²²¹ Voorts bleef Cuba een concentratieland waar Pronk per se niet vanaf

²²¹) Misschien was voor Tunesië de geprefereerde uitbreiding van de EG-hulp niet doorgegaan? Hoewel de MvT's voor 1976 t/m '78 daarover geheel zwegen, vermeldde de laatste, naast enkele pluspunten, wel andere redenen voor beëindiging van de concentratielandrelatie – maar er bleek ook uit dat bij de, in al die jaren zeer bescheiden Nederlandse hulp, in toenemende mate activiteiten zaten die Nederlandse exporten en kennisspecialismen betroffen (zoals veeleveranties en agrarisch onderwijs – Minbuza 1977a, p.122-123).

Wat Colombia betreft veranderde er na de regeringswisseling in 1974 het een en ander in dat land. De nieuwe president nam de 'lotsverbetering van de armste 50% van de bevolking als primair beleidsuitgangspunt, zo meldde de MvT voor '77 vol vertrouwen. Dus mede daardoor was er een accentverschuiving van de Nederlandse hulp mogelijk geworden naar projecten die 'meer direct ten goede komen aan de sociaal-economisch zwakkeren' (Minbuza 1976b, p.68). En in de MvT voor 1978 werd gerapporteerd dat deze verschuiving inmiddels nog verder versterkt was, maar ook dat er 'een stelselmatige gezamenlijke evaluatie nodig [was] van de inspanningen' van de beide samenwerkende landen (Minbuza 1977a, p.117). Dat laatste leek aan te sluiten bij het door de Commissie Ontwikkelingssamenwerking van de Gereformeerde Kerken in Nederland geïnitieerde evaluatie-onderzoek van de Nederlandse overheidshulp aan en particuliere investeringen in Colombia (Coleval), dat in 1973 van start was gegaan. Er was middels tussentijdse deelrapporten reeds veel kri-

wilde, ondanks de groeiende oppositie daartegen in Nederland.²²²

Dat de ex-koloniale band formeel buiten beschouwing bleef bij de criteria van het concentratiebeleid was bij twee van de grootste ontvangers van Nederlands bilaterale hulp in deze jaren: Indonesië en Suriname, een stilzwijgend toegegeven ongerijmdheid. Het is daarom goed even apart stil te staan bij enkele complicaties in de betrekkingen met deze landen.

Indonesië

Terwijl Pronk in zijn beleid en houding ten opzichte van Cuba voortdurend door rechts op zijn huid werd gezeten, kwamen zijn kwelgeesten inzake Indonesië vooral van links – ook uit zijn eigen politieke aanhang. Het na de Soeharto-coup opgerichte 'Komitee Indonesië' en de Nederlandse afdeling van Amnesty International zorgden bij iedere IGGI-bijeenkomst voor publiciteit en demonstraties over het lot van de politieke gevangenen en het algemenere functioneren van mensenrechten in Indonesië. Binnen het ministerie legde Pronk de nadruk op wat omschreven werd als 'het aanvaardbare ontwikkelingsklimaat in Indonesië, het belang van continuïteit in het ontwikkelingsbeleid en de behoeften' van dit 'grote, dichtbevolkte en arme ontwikkelingsland'.²²³ Maar naar buiten toe accentueerde hij meer dat met dit land een 'kritische ontwikkelingsrelatie' werd onderhouden. Het IGGI-voorzitterschap verschaftte hem daarbij weliswaar een niet te versmaden podium voor het uitdragen van zijn ideeën over een juist ontwikkelingsbeleid, maar die positie vereiste ook diplomatie en een soort neutraliteit die het openlijk stellen van politieke vragen minder gepast maakte. En als hij zich daarin niet liet afremmen leverde dat prompt Indonesische aanmerkingen op.²²⁴

tiek uit naar buiten gesijpeld, vooral op de uitvoeringspraktijk van het overheidsbeleid, toen het eindrapport (november ' 1977) aan Pronk werd overhandigd op 7 december. Dit was echter een kleine twee weken vóór het aftreden van het kabinet, zodat we pas in het volgende hoofdstuk kunnen nagaan wat zijn opvolger, De Koning, met de Colevalbevindingen en -aanbevelingen deed.

²²²) Naast de banden met het Sovjetblok, waren er bij de eerdere discussie op DGIS (onder andere op 29 april 1974) ook bezwaren aangetekend tegen de democratische gebreken van het Castro-regime en de mensenrechtenproblemen op Cuba. Pronk had daar echter tegen ingebracht dat het hem er méér om ging 'of door middel van welke besluitvorming dan ook de situatie van de gehele bevolking wordt verbeterd' (Dierikx et al., red., 2005b, p. 192). Terwijl de interne ontwikkelingen in Cuba voorlopig nog tegengesteld beoordeeld werden door links en rechts in de politiek, werd het eiland wel algemener controversieel als concentratieland toen het in 1975 op relatief grote schaal militair en civiel personeel toevoegde aan de Sovjet-steun aan de door een invasie uit Zuid-Afrika bedreigde regering van Angola. Medio 1976 werd de aanwezigheid van Cubaanse soldaten en technici echter ook al vermoed in niet minder dan acht andere Afrikaanse landen, en daarbuiten ook in Syrië, Zuid-Jemen en Laos (Winter 1976, p. 422). De jaargangen 1976 en 1977 van het BuZa-maandblad *Internationale Samenwerking* bevatten een hele serie Kamervragen hierover, samen met de (deels ontwijkende) antwoorden van Pronk, af en toe samen met Van der Stoep.

²²³) Zo werd bepaald tijdens de 24e beleidsvergadering van 30 oktober 1973, aldus de toegevoegde voetnoot van de ING-redacteuren (Dierikx et al., red., 2005b, p. 95, noot 1), terwijl een andere voetnoot preciseerde dat het 'langdurig uitblijven' van een oplossing voor de politieke gevangenen 'op den duur wel schade zou kunnen berokkenen aan de ontwikkelingsrelatie' (idem, p. 96, noot 3).

²²⁴) Het ING-boek documenteert verschillende hele en halve 'incidenten', zoals bijvoorbeeld een demarche van de Indonesische ambassadeur bij het State Department in Washington naar aanleiding van een zinnetje over de politieke gevangenen in Pronks openingsrede van de IGGI-conferentie op 11 december 1973; en minister Wid-jojo die via de Nederlandse zaakgelastigde in Jakarta bezorgdheid liet overbrengen over Pronks uitlatingen in het radioprogramma 'In de Rooie Haan' in juni 1974, waarin deze onder andere had gesteld dat Nederland de hulp zou moeten verlagen of beëindigen 'als na vier jaar blijkt dat het instrument van de ontwikkelingshulp niet voldoet' (Dierikx et al., red., 2005b, respectievelijk p. 114-115 en 233-234). Beduchtheid voor Indonesische re-acties leidde ook tot het schrappen van een passages uit de MvT voor 1975 over een toespitsing van het derde concentratiecriterium op de behandeling van politieke gevangenen, omdat deze toespitsing 'welhaast niet anders kan worden gezien dan als een politieke conditie die specifiek voor

De spanningen namen toe toen Pronk tijdens de IGGI-bijeenkomst in mei 1975 de andere delegaties had laten weten bij de persconferentie na afloop te zullen ingaan op vragen over de politieke gevangenen, en er dan ook op te zullen wijzen dat 'de mogelijkheid van stopzetting van de hulp aan Indonesië binnen de huidige regering meer en meer steun' kreeg (Dierikx et al., red., 2005b p. 394). Vooruitlopend daarop werd in dat jaar de omvang van de hulp al iets teruggeschoefd, waarmee mede werd uiting gegeven aan een 'afwachtende houding' tegenover het beleid van de Indonesische regering (zoals achteraf werd toegelicht in de MvT voor 1977). Tevens werd een evaluatie van die hulp aangekondigd (MinBuza 1976b, p. 69-70).

Kort daarvoor kwam er echter een kwestie bij, die de verhoudingen nog zwaarder op de proef stelde: Indonesische troepen hadden Oost-Timor bezet toen één van de rivaliserende partijen (Fretilin) daar op 28 november 1975 de politieke onafhankelijkheid had uitgeroepen; duizenden mensen kwamen daarbij om, voor en nadat Jakarta deze ex-Portugese kolonie in 1976 inlijfde als een provincie van Indonesië. Terwijl dit een kentering teweegbracht in de Nederlandse publieke opinie en de roep om stopzetting van de hulp steeds luider werd, werd op Bu-Za heftig gedebatteerd over de inhoud van de op handen zijnde evaluatie. De ambassade en de politieke afdeling van het ministerie waarschuwden voor de gevolgen van de aanstoot die de Indonesische regering ongetwijfeld zou nemen aan bepaalde zinsneden en conclusies in de tekst die onder Pronks persoonlijke toezicht werd geformuleerd.²²⁵

Terwijl het conceptverkiezingsprogramma van de PvdA, ondanks Pronks verzet, reeds beëindiging van de hulprelatie eiste, kwam de tekst die hij voorlegde aan de ministerraad van 22 april 1977 helemaal niet tot die conclusie: het zag er juist naar uit dat de resultaten van de hulp steeds beter aan de armste bevolkingsgroepen ten goede zouden (kunnen) komen, al zou wel een groter deel daarvan gekanaliseerd moeten worden via NGO's en dergelijke, 'die contact hebben met "het andere Indonesië".' Ook had de Indonesische regering recent toezeggingen gedaan voor de vrijlating van politieke gevangenen; als die gestand zouden worden gedaan zou voortzetting van de relatie gerechtvaardigd zijn. Voorts zou Oost-Timor een tweede eis moeten zijn: als de uitkomsten van internationaal onderzoek naar de mensenrechtenschendingen bij de annexatie van dat eilanddeel dat zouden suggereren, of als zo'n onderzoek niet zou worden toegelaten, zou dat eveneens aanleiding kunnen zijn tot heroverweging van de relatie. En de laatste, en meest controversiële conclusie: Nederland moest het voorzitterschap van de IGGI laten varen, en er een normaal consortium onder leiding van de Wereldbank van laten maken (Dierikx et al., red., 2005b, p. 237).

EZ ontraadde vooral die laatste conclusie ten eerste: dat voorzitterschap was juist 'een van de belangrijkste machtsinstrumenten waarover Nederland beschikt.' Bovendien dacht men dat de Wereldbank de voorgestelde wijziging van de IGGI niet op prijs zou stellen; maar ook dat dit rapport, ongeacht de nuances die er nog in aan te brengen waren, 'in het politiek gevoelige Indonesië zeer hard zal aankomen.' Het zou daarom niet alleen een 'onhandige en ongewenste manoeuvre' zijn om dat voorzitterschap op te geven, maar ook 'zeer wel denkbaar' zijn dat Indonesië in dat geval 'Nederland buiten spel zal zetten, bijvoorbeeld door geen verdere hulp (...) te accepteren.' Dan zou er dus 'geen enkele invloed meer [kunnen] worden uitgeoefend' – en daarbij wees een aan Lubbers gerichte nota, naast 'concrete belangen, zoals de U bekende

Indonesië geldt', aldus een intern me-mo aan de SG van BuZa – 'handhaving (...) zou het einde kunnen betekenen van Nederlands rol in de IGGI' (idem, p. 259-260).

²²⁵) Korthedshalve verwijs ik alleen naar de document- en paginanummers van de gedachtenwisselingen voor zover die in Dierikx et al., red., 2005b, zijn opgenomen: nr.195 (p. 556-558); nr.204 (p. 579-581); en nr. 229 (p. 649-651). Het conceptbeleidsmemorandum dat aan de ministerraad werd voorgelegd, is opgenomen als nr. 236, d.d. 9 maart 1977 (p. 672-686), aangevuld met redactievoetnoten die de correcties weergeven die na de CCOS van 16 maart in het concept werden aangebracht.

scheepsbouworder,' ook op 'de politiek-economische verhouding (...) met Indonesië in het algemeen' (idem, p. 708).

Het was ook de vraag of de politieke conclusies die Pronk voorstelde geheel en al werden gedeeld in zijn OS-groep op BuZa: de chef van DFO drong bijvoorbeeld aan de positieve samenwerkingsmogelijkheden in Indonesië niet afhankelijk te maken van bevindingen in Oost-Timor of het vrijlaten van politieke gevangenen, en de desgewenste afstoting van het IGGI-voorzitterschap aan te vatten zonder het functioneren van dat verband te belasten (idem, p. 686-688). Ook de SG van het ministerie vreesde 'zeer negatieve reacties' in Indonesië, dat – omdat het kabinet in zijn laatste maanden zat – zich met deze evaluatie 'wel degelijk' in 'een uitzonderingsbehandeling' geplaatst moest zien. Deze ambassadeur ten tijde van de machtswisseling in 1965 zou 'opschudding veroorzakende' IGGI-voorstellen liever eerst vertrouwelijk met Jakarta willen bespreken. Hij signaleerde ook allerlei 'ongebruikelijke', of zelfs 'onnodig grievende', en anderszins niet opportune teksten in het conceptmemorandum (idem p. 688-692).

Van der Stoel zal zich waarschijnlijk grotendeels hebben kunnen vinden in het oordeel van deze SG. Pronk en hij hadden niet lang gepoogd het met elkaar eens te worden over de beleidsconclusies. In de notulen van de ministerraadsvergadering van 22 april 1977 – één maand na de val van het kabinet – is er echter niet veel méér over te vinden dan een bevestiging van dit meningsverschil en Van der Stoels verzoek om dit memorandum, gezien de voorspelbaar 'onplezierige consequenties voor de relaties met Indonesië (...), niet aan de Staten-Generaal toe te zenden' (idem, p. 715). Premier Den Uyl was kennelijk een van de weinigen die, met Pronk, het IGGI-voorzitterschap wél wilde beëindigen, terwijl hij tevens vond dat, als de invasie in Oost-Timor niet had plaatsgevonden, publicatie van het memorandum 'misschien nog mogelijk zou zijn geweest.' Er waren meer tegenstellingen, ook met andere ministers, maar uiteindelijk vond men elkaar op het staatsrechtelijke argument dat, nu het kabinet demissionair was, de in het concept vervatte conclusies door de Tweede Kamer als 'politiek controversieel' zouden worden aangemerkt. Besloten werd derhalve deze evaluatie 'thans niet' aan de Staten-Generaal voor te leggen' (idem, respectievelijk p. 716 en 718-719).

Daarmee was de kous echter nog niet geheel af. Den Uyl had namelijk in dezelfde ministerraad tevens voorgesteld om 'in de praktijk wel de uitgangspunten van [Pronks] nota tot grondslag van het handelen te nemen,' waarover dan bij de opstelling van de begroting voor 1978 nog nader diende te worden beslist (idem, p. 718-719). De uitkomst daarvan zou dus in de laatste MvT herkenbaar moeten zijn geweest. In de desbetreffende passages over Indonesië is van enige voorwaardelijkheid in de relatie echter geen spoor overgebleven, wél dat de hulp aan dit land in 1977 opnieuw werd verlaagd – het derde jaar op rij dus. En over Oost-Timor was noch hier, noch in de algemenere paragraaf over 'humanitaire vraagstukken' iets aan te treffen. Wel werd in deze laatste paragraaf in meer algemene zin geschreven over hulp aan landen met mensenrechten-schendingen, en daar stond in de kern dat 'slechts in het uiterste geval tot stopzetting van alle ontwikkelingshulp' aan zulke landen zou worden besloten.²²⁶

Suriname

Ook dit is weer een onderwerp waarbij het onvermijdelijk is latere kennis van en inzichten in wat er gebeurde tijdens dit en de latere tijdvakken te betrekken bij de beschrijving en analyse van het gevoerde beleid. Maar die latere kennis en ervaringen mogen niet interfereren met de beoedeling van het beleid in dit tijdvak.

²²⁶) MinBuza 1977a, respectievelijk p. 103-105 en 40-43. In dezelfde MvT bleek overigens dat Pronk de woorden 'thans niet' in het ministerraadsbesluit van 22 april 1977 letterlijk nam: over zijn eerder aan de Kamer toegezegde beleidsmemorandum stelde de laatste zin van de Indonesië-paragraaf namelijk dat de aanbieding daarvan 'vanwege het demissionair worden van het kabinet *vertraagd*' was (idem, p. 105; mijn cursivering).

De vraag bijvoorbeeld of de Surinaamse onafhankelijkheid op 25 november 1975 op het juiste tijdstip kwam of niet, wordt door velen inmiddels onkennend beantwoord, waarschijnlijk in hoofdzaak omdat de staatkundige zelfstandigheid noch Suriname, noch Nederland veel goeds bracht. Weliswaar viel de beschikbare voorbereidingstijds zeer krap uit – amper 21 maanden na de regeringsverklaring van de net aan de macht gekomen premier Arron, die op 15 februari 1974 onafhankelijkheid 'binnen twee jaar' verkondigde –, maar uitstel had gemakkelijk tot afstel kunnen leiden.²²⁷ Dat laatste zou alleen een flink deel van de Surinaamse bevolking verblijd hebben, terwijl een beperkt uitstel waarschijnlijk *minder* problemen had kunnen oplossen of vermijden, dan bestaande had verergerd of nieuwe opgeroepen. Op dit punt val ik Pronk bij, die in 2002 in zijn Multatuli-lezing terugblikte op de gedane zaken en, na een zorgvuldig betoog, concludeerde, dat deze onafhankelijkheid 'noch te vroeg, noch te laat' kwam, maar 'op tijd om de volgende fase in te luiden: meer politieke en meer economische zelfstandigheid'.²²⁸

Dat van die laatste doelstellingen zelfs bijna dertig jaar na dato nog maar weinig terecht was gekomen, vonden velen – ook Pronk zelf. En uiteraard had hij daarvoor iets meer genuanceerde bewoordingen nodig.²²⁹

Maar dat betekent niet dat hij ongelijk had in zijn verdediging van de keuze van beide regeringen in 1974 en '75. Hier behoren we het echter alleen te hebben over de vraag wat en hoeveel van de verre van rooskleurige gevolgen van die keuze te wijten is/zijn aan de andere beslissingen van het kabinet-Den Uyl of zijn OS-minister.

Laten we beginnen met het later eindeloos herhaalde verwijt, dat mijns inziens onterecht was – het werd vooral gemaakt door critici van dit kabinet en van de PvdA daarna, en het keerde telkens weer terug, vanaf de eerste tekenen dat het mis ging in Suriname: Nederland zou deze ex-kolonie niet echt los hebben willen laten, en met zijn verregaande bemoeizucht de politieke en economische dekolonisatie van het nieuwe land eerder belemmerd dan bevorderd hebben.²³⁰

Dat die dekolonisatie niet echt gelukt is, valt moeilijk te ontkennen, en dat Nederlandse politici en ambtenaren zich verregaand met het Surinaamse beleid bemoeiden evenmin. Maar de onbevredigende uitkomsten kunnen niet alléén aan Haagse tekortkomingen worden toegeschre-

²²⁷⁾ Volgens Oostindie zou uitstel zelfs 'vrijwel zeker afstel hebben betekend' (Oostindie 2004, p. 21).

²²⁸⁾ Pagina 6 van de tekst op Pronks website: 'De Autonomie van Suriname', Breda, d.d. 1 november 2002 (hierna aangeduid als Pronk 2002). Dat de Surinaamse onafhankelijkheid in die dagen eerder laat, dan te vroeg, werd gevonden, bevestigt ook Jansen van Galen in zijn kritisch onderzoek van de rol van de PvdA in dit dekolonisatieproces, als hij erop wijst dat Nederland toen een van de laatste koloniale mogendheden was en dat het 'in die tijd algemeen, ook buiten de PvdA, als onbeschaafd en achterhaald [werd] beschouwd om nog koloniën te hebben' – ook al heetten de onze dan op grond van het Statuut van 1954 'autonoom te zijn' (Jansen van Galen 2001, p. 72).

²²⁹⁾ Pronk somde in dezelfde lezing het resultaat met de volgende trefwoorden op: 'economische teruggang na 1975, de toegenomen armoede, het gebrekkige herstel, de erosie van de bestuurlijke capaciteit, de coup, de mensenrechtenschendingen, de geldontwaarding en de nieuwe schulden, al deze gebeurtenissen en ontwikkelingen waren en zijn reden tot grote zorg.' Maar hij zag ook dat Suriname intussen de eerste stappen had weten te zetten in de richting van een besef dat 'het proces uiteindelijk van binnen uit in betere banen moet worden geleid', waarvan hij vermindering van een etnisch conflict en terugkeer van de parlementaire democratie de eerste voorbeelden noemde (Pronk 2002, p. 14).

²³⁰⁾ Ik beperk me tot de auteurs die deze verwijten meermaals geuit hebben: Dr P.C. Emmer, die ook in 2000 nog, samen met Dr H.W. van den Doel, 'Nederland (...) simpelweg niet in staat [achtte] volledig afscheid te nemen van zijn koloniale verleden, kortom niet in staat zichzelf te dekoloniseren'. En in 2005 zag hij in een het jaar daarvoor verschenen boek 'nieuw bewijs van Nederlands onvermogen te dekoloniseren', met in zijn recensie daarvan de opmerking: 'De nieuwbakken Surinaamse regering mocht (...) niet vrijelijk beschikken over (...) de grote zak met geld (...) die bij de soevereiniteitsoverdracht' was beloofd, 'hoewel dat veel problemen zou hebben voorkómen' (respectievelijk Doel & Emmer 2000, p. 344, en Emmer 2005, p. 608). Voor een reëlere vergelijking met andere dekolonisaties, zie Wesseling 2012.

ven: Nederland aanvaardde immers bij de soevereiniteitsoverdracht in 1975 niet meer dan *medeverantwoordelijkheid* voor de gang van zaken in Suriname, en zegde in Artikel 1 van het gesloten verdrag slechts "zoveel mogelijk samenwerken" met de andere verdragspartij toe.²³¹

Ook als men stelt dat Nederland, als rijkste en machtigste van de twee en daarnaast erfgenaam van de onmiskenbaar exclusieve historische verantwoordelijkheid voor het gebied, het grootste deel van die nieuwe verantwoordelijkheid behoorde te dragen, kan men slechts ten koste van elementaire logica het standpunt verdedigen dat Nederland zich beter van Suriname had kunnen afwenden, en het bedrag van de overeengekomen ontwikkelingshulp zonder verdere be-trokkenheid had kunnen overdragen. Zeker, 'blanco cheques waren wél zo gemakkelijk geweest', zoals Emmer stelt, maar of die inderdaad 'hetzelfde effect hadden gesorteerd' (Emmer 2005, p. 608) is te betwijfelen. Of had er beter helemaal geen hulp kunnen worden gegeven, zoals hij en Van den Doel in de eerdere publicatie beweren, alleen omdat het voorbeeld van Barbados 'bewijst' dat 'zonder steun uit het voormalige moederland de kwaliteit van het bestuur niet slechter maar juist beter kan worden' (Doel & Emmer 2000, p. 342)? Beide nogal speculatieve opinies, die allerlei kwesties van politieke moraliteit en realiteit én in het Statuut van 1954 vastgelegde verplichtingen luchthartig terzijde schuiven.

Het kabinet-Den Uyl was niet luchthartig en probeerde met alles rekening te houden. Het voelde zich geroepen te kiezen voor de rol van een warm meevoelende pater familias, die zijn opweg gestuurde telg met raad en daad terzijde tracht te staan, en dus uitdrukkelijk niet voor die van de hardvochtige Dreverhaven uit het pro-domo-model. Wellicht dwingt de laatste wél meer weerbaarheid af – ook een doelstelling van het verdrag –, maar hij laat geen ruimte voor menselijker omgangsvormen die een beschaafde staat behoort na te streven.

Een dergelijke, principieel meer bij het pro-ontwikkeling-model passende, opstelling van het kabinet-Den Uyl kan dus met geen mogelijkheid worden aangewreven Suriname te hebben 'geabandoneerd' of 'ze eruit [te] hebben gezet', zoals respectievelijk Bolkestein en Van Dam meenden te kunnen stellen.²³² Maar ook een welwillende vader kan, onbedoeld, lelijke en soms onherstelbare fouten maken, of zelfs zodanig falen dat weinig anders lijkt te kunnen resten dan wrok en bitterheid over het gepasseerde.

Wat deed Nederland fout, en in hoeverre was dit vermijdbaar? Ik beperk me tot twee hoofdpunten. Eerst de kwestie waarbij de laatste vraag wellicht ontkennend te beantwoorden is: de verschrikkelijke uittocht van de Surinaamse bevolking voor en na de onafhankelijkheidsdatum. Migratie naar Nederland kwam altijd al voor, maar na Arrons regeringsverklaring sprong het Surinaamse migratie-overschot razendsnel omhoog van 7 à 8.000 in 1973 naar méér dan 36 duizend in 1975; na een terugval tot bijna nul in 1976, begon weer een nieuwe golf tot ruim 16 duizend in 1980, het jaar waarin aan de keuze tussen de Surinaamse òf de Nederlandse

²³¹) Officieel regelde het verdrag, conform de titel: '*Overeenkomst tussen het Koninkrijk Nederlanden en de Republiek Suriname betreffende ontwikkelingssamenwerking*', alleen de OS-afspraken die met Suriname waren gemaakt. Het omschreef zijn doelstelling als: 'Suriname in staat te stellen zich op zo kort mogelijke termijn verder zelfstandig te ontwikkelen', terwijl de hierboven aangehaalde 'samenwerking' in artikel 1 'het oogmerk' had "'het welvaartsverschil tussen beide landen" te verminderen, en de economische groei, "goede welvaartsspreiding", en "economische weerbaarheid" van Suriname te bevorderen' (alles geciteerd uit Oostindie & Klinkers, 2001, deel II, p. 205, waarbij de hier en hierboven tussen dubbele aanhalingstekens geplaatste woorden kennelijk uit het verdrag zelf komen).

²³²) Samen deelnemend aan een discussie met oud-minister en mede-architect van de Surinaamse duik in het diepe, De Gaay Fortman sr., over wat er allemaal bij misging – een vraaggesprek opgetekend door Dijksman en Jansen van Galen in *HP/De Tijd* van 21 januari 1994, dat tevens is opgenomen in Ferdinand van Dams bundel (1999b p. 51-62) en daarom hier als bron wordt vermeld met het jaartal van de oorspronkelijke publicatie en paginanummers als in die bundel. De in de tekst aangehaalde woorden staan, inclusief de cursivering, dus in Dijksman & Jansen van Galen 1994, p. 53.

nationaliteit een einde kwam.²³³ Ruim één derde van de bevolking (180 duizend) trok weg in die jaren, in meerderheid Hindoestanen.²³⁴ Hoewel de exodus uit alle etnische en sociale lagen afkomstig was, betekende het de facto niet alleen het verlies van het grootste deel van het geschoolde kader, maar (mede daardoor) ook 'ontwrichting in het overheidsapparaat, de productie en de consumptie' en 'het sluiten van bedrijven en diensten,' wat 'een negatieve druk op de economie' betekende.²³⁵ Waarom werd dit niet voorkomen?

Het wrange is dat beide regeringen zich geschokt toonden over de uit- respectievelijk instroom, elk hun redenen hadden om de ander daarop aan te spreken, en toch niet handelden, gezamenlijk noch unilateraal.

De Surinaamse regering, bestaande uit een coalitie van overwegend Creoolse partijen met een nipte meerderheid, voelde zich niet geroepen het vertrek van, vooral, Hindoestanen af te remmen: men was wel 'bereid aan de oplossing van het migratieprobleem mede te werken in de mate waarin Nederland helpt de oorzaken daarvan weg te nemen' – waarmee werd bedoeld: de onderontwikkeling te bestrijden (Oostindie & Klinkers 2001-II, p. 127) –, maar in hun hart waren de machthebbers blij dat de uitwijkelingen in feite de werkloosheid en andere sociale en etnische spanningen verlichtten. Bovendien vreesden zij dat de grote en sneller groeiende Hindoestaanse gemeenschap, met zijn gesloten cultuur en 'sleutelposities in handel en landbouw', vroeg of laat de politieke dominantie van de Creolen onhoudbaar zou maken. Kortom: 'voor de regering-Arron fungeerde de emigratie als een *veiligheidsventiel*, waardoor de maatschappelijke onvrede kon wegstromen' (Buddingh' 1999, p. 300-301; cursivering toegevoegd). Ook had men 'al snel begrepen dat de exodus een waardevol argument was in de onderhandelingen rond de "bruidschat"' (Oostindie & Klinkers 2001-II, p.241).

Daarnaast waren oppositieleider Lachmon en andere VHP-politici belangrijke aanstichters van het zich voltrekkende onheil voor het land: al tijdens de verkiezingen van 1973 hadden zij 'in schrille bewoordingen' gewaarschuwd tegen onafhankelijkheid; door te zinspelen 'op creoolse overheersing als de Nederlandse bescherming zou wegvallen' (Jansen van Galen 2001, p.68) droegen zij niet weinig bij tot het ontstaan van een 'sauve-qui-peut'-stemming onder hun volgelingen. De latere protesten en politieke rellen (zelfs 'een vuurzee en zware rookwolken' in mei 1975 toen jonge Hindoestanen het centrum van Paramaribo in brand hadden gestoken – idem, p. 81), en de maandenlange boycot van het parlement (dat niet kon vergaderen door het ontbrekende quorum), tot en met de demonstratieve gang van de volledige oppositie naar Den Haag, één maand voor de overgangsdatum, voor een klemmend beroep op het Nederlandse parlement – het hielp allemaal niet om de steeds meer om zich heen grijpende vluchtpaniek te dempen.

Intussen bleven de Surinamers het bij al hun tegenstellingen over één ding eens: hun Nederlanderschap was een in het Statuut vastgelegd grondrecht, waaraan Nederland niet eenzijdig een eind mocht maken. En dat was een gevoelig punt bij de Nederlandse beleidsmakers: niet

²³³) Cijfers geschat op basis van de grafiek in Oostindie & Klinkers 2001-II, p. 231. Drie Annexen bij de soevereiniteitsoverdracht regelden het verblijf en vestiging van wederzijdse onderdanen, de toescheiding van nationaliteiten en de afschaffing van de visumplicht; die over de nationaliteitenkeuze werd in 1994 gewijzigd teneinde aan de rem op terugkeer naar Suriname door verlies van het Nederlanderschap bij verkrijging van de Surinaamse nationaliteit met terugwerkende kracht tijdelijk (tot 1 januari 1986) een einde te maken (idem, noot 98, p. 483).

²³⁴) Ongedateerde schatting van (oud-)minister Essed, die het de 'grote plaag' voor het land noemde, zoals aangehaald door Jansen van Galen 1999, p. 247. Zie overigens een vroegere datering van deze omvang in de voetnoot hierna.

²³⁵) De geciteerde woorden werden precies vier maanden na de onafhankelijkheid geschreven door professor Ferdinand van Dam, inmiddels in de rol van Chef van de kort daarvoor ingesteld Directie Ontwikkelingssamenwerking Suriname (DOS) op DGIS, in een memorandum aan Den Uyl (Dierikx et al., red., 2005b, p. 512-513), dat mijns inziens méér alarm had moeten geven dan het kennelijk deed. In de regel daarvoor schatte de schrijver, dat de vlucht van de genoemde 'ongeveer éénderde' van de bevolking al vóór de onafhankelijkheidsdatum plaatsvond.

alleen was unilaterale actie juridisch lastig, het werd ook ervaren als het verbreken van een belofte en derhalve ethisch en politiek een smet op Nederlands internationale reputatie als het als rijk moederland zijn gekleurde rijksgenoten zo maar de deur zou wijzen. Zorgen had men echter wél over de aanzwellende toestroom, zelfs al veel eerder – in eerste instantie overigens bijna uitsluitend over de problemen die deze voor Nederland zou geven, hoezeer de goedkope arbeidskracht ook wel eens actief geworven werd.²³⁶ Bij die beperkt Nederlandse invalshoek voelden partijen ter linker zijde, evenals een deel van de ARP, zich doorgaans nogal ongemakkelijk, wat ook weer tot meer verdeeldheid leidde. Zo was Den Uyl, beducht voor het toekomstige draagvlak voor tolerantie en de verzorgingsstaat, aanvankelijk voorstander van afremming hoe dan ook. Maar Pronk en De Gaay Fortman sr. keerden zich daartegen, terwijl er in de PvdA-pers tevens stemmen klonken die prognoses van 50 tot 100 duizend in aantocht zijnde Surinamers afdeden als 'kwalijk gegoochel met cijfers'.²³⁷

Uiteindelijk verkoos de meerderheid van het kabinet (uitgezonderd Van Agt en Gruijters) een beleidslijn die meegaander was dan van ambtelijke zijde was geadviseerd. Huiver om met een voor immigranten nadelige maatregel een ongunstige indruk te maken, tevens erop hopen daarmee het Hindoestaanse verzet te matigen, en beducht voor het mogelijke aanjaageffect op korte termijn van een toelatingsregeling die onvermijdelijk pas na enige tijd van kracht zou kunnen worden, het speelde allemaal een rol. Daardoor werden het tegengaan 'van paniekreactions in Suriname' en het vermijden 'van een confrontatie met de Surinaamse regering' – elk van deze had de soevereiniteitsoverdracht in gevaar kunnen brengen – 'de kern van het Nederlandse beleid' terzake.²³⁸

Het gevolg was inderdaad, zoals Van Dam bijna twintig jaar later herhaalde, dat 'de massale uittocht (...) Suriname in belangrijke mate de das heeft omgedaan' (Dijksman & Jansen van Galen 1994, p. 52). Had Nederland wél moeten handelen, desnoods tegen de wens van de eerst verantwoordelijken in Suriname in? Ik weet het niet. Het is de vraag of *op het moment zelf* een hardere 'heelmeeester' *minder* stinkende wonden had kunnen maken? Misschien had Den Uyl zelfs niet helemaal ongelijk toen hij achteraf 'de manier waarop het kabinet het onafhankelijk worden van Suriname heeft begeleid' als '*het grootste succes*' van zijn kabinet betitelde (Gortzak 1978, p. 12; cursivering toegevoegd). De kanttekening die erbij hoort is natuurlijk wel dat al spoedig ná de onafhankelijkheid duidelijk werd dat er naast de exodus ook nog vele andere zaken misgingen (zie behalve Van Dams alarmmemo ook wat er verderop nog komt), en dat had Den Uyl wat terughoudender mogen maken. Veel van wat er later fout ging, had zijn wortels ook echt in de (te korte) voorbereidingsperiode – en uiteraard in het koloniale beleid daarvoor. Dus wat betreft de voorbereiding was Den Uyls uitspraak, dat het 'vrijwel foutloos is verlopen', stellig te veel gezegd. Maar als men zich realiseert hoeveel foutter allerlei, deels andere,

²³⁶) Oostindie en Klinkers schilderen met veel details hoe, na de al vanouds gekoesterde zorgen omtrent de toen nog zeer beperkte influx van Surinamers en Antillianen, na de tweede wereldoorlog praktisch elk kabinet zich met de vraag bezighield of en hoe Nederland tot een toelatingsregeling voor deze rijksgenoten zou moeten/mogen overgaan. Toen het kabinet-Den Uyl aantrad erfde het een reeds geruime tijd als problematisch ervaren migratievraagstuk waarvoor de steen der wijzen nog altijd niet gevonden was; en dat probleem wist dit kabinet vervolgens in zijn eigen regeerperiode eerder te compliceren dan te verlichten (Oostindie & Klinkers 2001-II, respectievelijk p. 225-236 en 236-237).

²³⁷) Geciteerd door Jansen van Galen uit de *Partijkrant* van april 1975, terwijl hij er aan toevoegde dat op het moment van schrijven 'de gehekelde prognoses' werden 'bewaarheid' (Jansen van Galen 2001, p. 74). Deze blindheid voor bepaalde feiten vormt één van de aspecten van het door de auteur in dit boek aan de PvdA toegedichte 'Suriname-syndroom'.

²³⁸) Oostindie & Klinkers 2001-II, p.239-240. Jansen van Galen vroeg zich nog af of de vlucht van een derde van de bevolking voorkomen zou zijn als het land niet onafhankelijk was geworden. 'Waarschijnlijk' achtte hij dat 'niet', omdat vanuit de Antillen, die binnen het Koninkrijk bleven, 'later een vergelijkbare golf van emigranten op gang' kwam; alleen zou er vermoedelijk 'niet zo'n razende stroomversnelling zijn opgetreden' (Jansen van Galen 2001, p.75).

zaken in die maanden hadden kunnen uitpakken, zowel in Nederland als in Suriname, dan mag in heel beperkte zin de overdracht op zichzelf misschien wel als 'uiteindelijk' nog 'goed afgelopen' (idem, p. 12) worden beschouwd.²³⁹

Een nauwelijks genoemd aspect van de Surinaamse volksverhuizing is het waarschijnlijk demotiverende, zo niet demoraliserende, effect op de achterblijvers. Dat de later uit Nederland terugkerende spijtoptanten zich allesbehalve welkom voelden in hun thuisland – eerder met afgunst en onverholen verwijten bejegend als nooit te vergeven landverraders –, is één element van dit effect. Daarnaast zal de nog wat langer beschikbaar blijvende vluchtweg naar een vertrouwd en welvarend oord wellicht ook degenen die (nog) niet weg wilden, of konden, hebben aangezet tot een 'ieder voor zich' en 'pak wat je kan'-gedrag. De publieke moraal in Suriname was toch al niet hoog, dus de uitwijkmogelijkheid naar Nederland – die na 1980 natuurlijk nog op de normale manier bleef voortbestaan – kan on sociaal gedrag en anderszins met het algemene belang strijdige handelingen hebben aangemoedigd. Alleen op de regerende elite in Suriname, die haar positie en macht grotendeels dankt aan het daar vigerende, voornamelijk op etnische basis gesegmenteerde patronage- of cliëntelismesysteem, zal het minder effect hebben gehad: die concentreerde zich toch al op weinig anders dan het eigen belang en dat van de achterban.

En met die elite, zowel in regering als oppositie, probeerde Nederland afspraken te maken over de toekomst van Suriname en de daarop gerichte ontwikkelingssamenwerking – ik kom hiermee aan de tweede fout, eigenlijk een verzameling van fouten die Nederland in dit dekolonisatieproces maakte.

Er is altijd veel kritiek geweest op de hoogte van het hulpbedrag dat daarbij werd afgesproken en de manier waarop het werd besteed, inclusief de besluitvormingsinstituties die ervoor waren ontworpen. Wat de hulpomvang betreft was Nederland de onderhandelingen begonnen met een heel wat lager bedrag in het hoofd, dan er uiteindelijk door de Surinaamse onderhandelaren uit werd gesleept: 3 tot 4 miljard gulden (afhankelijk van wat men meetelt), in principe te besteden in 10 tot 15 jaar.²⁴⁰ Het werd mede zo hoog omdat het kabinet-Den Uyl principieel

²³⁹) Wellicht liet Den Uyl zich in 1978 nog wat te veel leiden door de bijna niet meer verwachte keer die de onderlinge verhoudingen in Suriname op de valreep leken te nemen: nadat de parlementaire impasse was doorbroken door de verrassende desertie van het prominente VHP-lid, Hindori, vond in de openbare Statenvergadering van 18 november een symbolische verzoening plaats tussen Arron en Lachmon, en werden de relevante wetsontwerpen met unanimité (!) aanvaard (Oostindie & Klinkers 2001-II, respectievelijk p. 138-139 en 148-149) – de roemruchte '*brasa*' die deze verzoening onderstreepte, moest echter wel een beetje worden opgedrongen door de laatste gouverneur van Suriname, Johan Ferrier, zo is te lezen in Jansen van Galens biografie van hem (2005, als geciteerd in NRC Handelsblad van 25 november 2005).

Oostindie & Klinkers schijnen zich overigens te storen aan de 'trots' van Den Uyl: zij vinden dat diens kwalificatie "'grootste succes" (...) toch zeer dubieus lijkt'. Verderop verklaren zij dat 'de illusie van voorbeeldige progressiviteit' van 'sommigen' destijds, en een dergelijke "'idealistische" interpretatie van het Nederlandse beleid' van toen 'vandaag (...) niet meer erg geloofwaardig' overkomen (idem, respectievelijk p. 167 en 168). Nee, *vandaag* wellicht niet meer, maar in 1978 was dit stellig nog niet zo'n controversiële mening – wat deze auteurs impliciet ook zelf beaamen als zij het 'inderdaad een gelukkige uitkomst' noemen, dat deze 'dekolonisatie indertijd geweldloos en toch nog betrekkelijk harmonieus is verlopen' (idem p.167). Bovendien: welke prestaties van zijn kabinet had Den Uyl dan als een 'groter' succes moeten kwalificeren?

²⁴⁰) In een notitie aan Den Uyl, d.d. 19 februari 1975, schatte Pronk de reële Surinaamse hulpbehoefte in de komende tien jaar op bijna f. 1,1 mrd. (waarbij was aangenomen dat de tot op dat moment gebleken absorptiecapaciteit zou worden verdubbeld). Dat was heel wat lager dan het projectentotaal waartoe een gemengd Surinaams-Nederlandse deskundigencommissie (Rijdsijk-Bos) was gekomen in januari 1975 – wat overigens volgens Pronk niet meer dan een wensenlijst was zonder analyse van uitvoerbaarheid en financieringsmogelijkheden: ruim f. 7 mrd. (Dierikx et al., red., 2005b, p. 349-351). In zijn Multatuli-voordracht verwees Pronk overigens naar Lachmon die aanvankelijk zelfs f. 13 mrd. had geëist (Pronk 2002, p.12)

gul wilde zijn en de gewenste onafhankelijkheidsdatum op geen enkele manier in gevaar wilde brengen. Bovendien, zo onderstreepte Pronk recent nog eens, ging het destijds minder om de hoogte van het bedrag, dan om de wijze waarop het verstrekt zou worden.²⁴¹

Deze opvatting was exemplarisch voor het pro-ontwikkeling-denken in die jaren: veel hulp, mits goed gericht en begeleid, zou Suriname er misschien wel in een luttel aantal jaren bovenop helpen, of daar tenminste binnen redelijke termijn met 'veel en snelle hulp een definitieve ommekeer bewerkstelligen'.²⁴² Cruciaal in deze gedachte was echter dat met de Surinaamse elite een echt gedeelde consensus kon worden bereikt over de richting en inrichting van het in dat land te voeren ontwikkelingsbeleid. Dat laatste was weliswaar de bevoegdheid van de Surinaamse autoriteiten, maar het was wel nodig dat Nederland – als praktisch enige hulpverlener en in het kader van zijn medeverantwoordelijkheid voor dat beleid – zich daar volledig mee kon verenigen.

Dat mislukte echter in essentie: ondanks eindeloos onderhandelen, kwam men over deze belangrijke zaken slechts tot schijnovereenstemming – in woorden, niet in de harten van de ondertekenaars. Toen in juni 1975 het OS-verdrag klaar was, dekte de tekst tal van meningsverschillen toe die niet wezenlijk waren opgelost: naast de aard van de te verlenen hulp²⁴³ en de

Over de zuivere hoogte van de bij de soevereiniteitsoverdracht overeengekomen 'gouden handdruk' bestaan enige misverstanden, deels omdat het over toezeggingen gaat van heel verschillende aard, die eigenlijk niet als appels en peren bij elkaar opgeteld kunnen worden. De in de tekst genoemde ondergrens van het totaalbedrag van f. 3 mrd. omvat alleen de als '*nieuw geld*' te beschouwen begrotingsbedragen, zijnde: f. 2,7 mrd. aan rechtstreekse schenkingen, en f. 0,3 mrd. op 'pariteitsbasis' (dwz. alleen beschikbaar mits Suriname een even groot bedrag uit eigen besparingen toevoegt). De meeste bronnen tellen echter ook een bedrag van f. 0,5 mrd. mee dat slechts fungeerde als een garantie op leningen van derden; omdat die, bij 'materialisering' (als er compensatiebetaling nodig is), in mindering zou komen op het eerstgenoemde schenkingenbedrag, is het niet terecht deze garantie als een additionele overdracht te beschouwen.

Daarnaast kunnen echter ook nog twee bedragen van eerder begroot '*oud geld*' worden genoemd, die voor Suriname wel golden als na de soevereiniteitsoverdracht beschikbare (alternatieve) bestedingsmogelijkheden en nog te verrichten uitgaven, te weten: het totaal van de op de onafhankelijkheidsdatum uitstaande schuld bij Nederland, die eerder was begroot in de vorm van leningen, maar nu geheel werd kwijtgescholden (ruim f. 0,5 mrd.); en de wel gecommiteerde, maar nog niet uitgegeven bedragen van het resterende stuwmeer uit voorgaande begrotingsjaren (f. 0,35 mrd.). Al deze ongelijksoortige bedragen optellend, maar het garantiebedrag nog steeds buiten beschouwing latend, kan men een 'bruidschat' berekenen van bijna f. 3,9 mrd. (het merendeel van deze subbedragen staat in de MvT voor 1976 – MinBuza 1975c, p. 67-68; het kwijt te schelden schuldbedrag was toen kennelijk nog niet bekend: afgaande op Dijck (2004, p. 43) werd dit ruim f. 517 mln.).

²⁴¹⁾ Hij zei dit eveneens in zijn Multatuli-lezing (Pronk 2002, p. 12). Even later gaf hij echter wel toe dat zeer hoge hulp ook 'een kwalijk psychologisch effect' kan hebben, en dat 'we' ten aanzien van Suriname 'onvoldoende hebben beseft dat hulpverslaving het gevolg zou kunnen zijn' (idem). Desondanks maken Oostindie en Klinkers, die van f. 3,5 mrd. in totaal uitgaan, het wat te bont als zij suggereren dat dit laatste neerkwam op 'circa f. 10.000 per Surinamer' – alsof het hele bedrag ineens beschikbaar zou zijn geweest! (Oostindie & Klinkers 2001-II, p. 157-158). De echte hulpontvangst *per hoofd* in Suriname verdubbelde in het eerste jaar tot ongeveer f. 800 in 1976 en schommelde daarna tot eind 1982 rond f. 630 per jaar gemiddeld (geschat op basis van Fig. 2 in Dijck 2004, p. 44). Dat is wel hoog, vergeleken met verreweg de meeste andere ontwikkelingslanden, maar lang niet het hoogste hulpbedrag per hoofd (zoals ook in hoofdstuk 4 al is betoogd met cijfers over de eerdere jaren).

²⁴²⁾ Eveneens uit Pronk 2002 (p. 12). De externe hulp zou dan onderdeel zijn van de vaak genoemde 'big push', die een economie in zijn 'take-off' naar blijvende ontwikkeling zou brengen. In dezelfde gedachtengang namen de Nederlandse onderhandelaars ook aan dat 'het negatieve effect' van de emigratie 'slechts tijdelijk zou zijn. Dat zou [immers] na enige tijd via onderwijs en gerichte capaciteitssteun kunnen worden ondervangen' (idem p. 10).

²⁴³⁾ Het OS-verdrag weerspiegelt op papier grosso modo de Nederlandse visie, dat het ging om een op gemeenschappelijke doeleinden gerichte vorm van samenwerking en bijstand. De Surinamers hadden echter van meet af aan de opvatting verdedigd, dat de hulp beschouwd moest worden als een soort herstelbetaling of afkooptoom voor in het koloniale verleden aangedaan onrecht – een voor Nederland onaanvaardbare basis voor samenwerking en derhalve geweigerd. In feite liet de Surinaamse zijde deze visie echter nimmer los – door het Neder-

verschillende doelstellingen van de samenwerking,²⁴⁴ bleef vooral ook de inhoud van de Nederlandse medeverantwoordelijkheid in het vage, voornamelijk omdat Suriname op dat punt de boot zo lang mogelijk had afgehouden.

Ten slotte²⁴⁵ werd afgesproken dat er "zoveel mogelijk" zou worden samengewerkt met als 'uitgangspunt' het rapport van de Commissie-Rijsdijk-Bos – het rapport dat Nederland weliswaar niet meer dan een 'wensenlijst' vond (zoals reeds aangegeven in noot 240). Mede daarom werd tevens vastgelegd, dat Suriname jaarlijks een plan met concrete project- en programma-voorstellen zou formuleren, 'dat vervolgens door een "gezamenlijke commissie van deskundigen" diende te worden beoordeeld', terwijl 'bij onenigheid overleg zou plaatsvinden tussen de regeringen' (Oostindie & Klinkers, 2001-II, p.205).²⁴⁶

Duidelijk is dan ook dat op het moment van de Surinaamse onafhankelijkheid de onderhandelingen tussen beide landen niet waren afgesloten, maar slechts even onderbroken en in eerste instantie verplaatst naar de genoemde commissie van deskundigen – dat werd de CONS

landse schuldcomplex op dit punt had dit argument immers zijn waarde reeds tijdens de voorbereidingen afdoende bewezen. En leek het ook in de toekomst bruikbaar te zijn in het verdere overleg met Nederland. Bovendien bleef het in brede kringen van de Surinaamse bevolking volop in leven – daar hadden de leiders wel voor gezorgd. En dat was tweeënehalf jaar na de onafhankelijkheidsdatum nog steeds het geval, zo rapporteerde de Nederlandse ambassadeur in Paramaribo, H. Leopold, in het begin van zijn brief aan minister De Koning, d.d. 21 februari 1978 (opgenomen in Deel 5 van de ING-bronnenserie – Dierikx et al., red., 2007, p. 64-68).

Het was dan ook wel vreemd dat zowel Pronk als Den Uyl zich op een bepaald moment in de euforie van de soevereiniteitsoverdracht lieten verleiden tot een uitspraak, die veel gejuich veroorzaakte, maar intussen door de toekomstige onderhandelaars met dankbaarheid genoteerd werd. Het was immers volledig in strijd met de Nederlandse opvatting om te zeggen, zoals van Pronk is genoteerd : *'het geld is van u'* (de zin was overigens uitgebreider, afgaande op Jansen van Galen 2001, p. 96: 'het geld is voor u en van u'). Ook aan Den Uyl is een dergelijk fout signaal toegeschreven: 'het is úw geld' (Oostindie 2004, p. 25). Wat beoogden de twee hiermee? Mijns inziens zeg je zoiets alleen van afkoopsommen en dergelijke, waarbij de betaler geen enkele stem heeft in de besteding – en dat het die stem wel opeiste zou Nederland nog vaak voor de voeten worden geworpen! Misschien werd met deze woorden vooruitgelopen op een latere mode in de ontwikkelingssamenwerking toen ontwikkelingslanden werd voorgehouden dat zij *'ownership'* moesten opbrengen (en tonen) ten aanzien van de overeengekomen samenwerking – een notie waarbij het ook later de vraag was wie nou wie voor de gek wilde houden!

²⁴⁴⁾ We hebben daarvan reeds een korte indruk gekregen in noot 231, maar wat de verschillende woorden precies moesten inhouden was in het midden gebleven.

²⁴⁵⁾ Een punt waarbij Nederlands (mede)verantwoordelijkheid echter onverbloemd erkend dient te worden betreft zijn bereidheid, hoewel na aanvankelijk verzet, toch mee te werken (met geld en adviezen) aan de vorming van een eigen Surinaams leger. Dat was een in diverse opzichten laakbare concessie. Pronks geïnvolvement hierbij wordt in zoverre gemitigeerd, dat hij zich erop kan beroepen met alle middelen geoppositeerd te hebben tegen deze door Suriname geëiste medewerking en financiering. Op dit punt is hij eenvoudig overruled in de ministerraad. Hij kreeg alleen gedaan dat de bijdrage aan de Surinaamse militaire opbouw alleen gefinancierd zou worden uit de Nederlandse defensiebegroting en niet ten laste kwam van het ontwikkelingsplafond. Zelf noemde hij in een later interview daarvoor een bedrag van f. 30 mln., dat 'buiten de ontwikkelingshulp' viel (Broertjes & Waagmeester, 1991, p. 113). Dit bedrag is overigens niet terug te vinden in de weergave van de afspraken met Suriname door Oostindie & Klinkers (2001, II, p 155-157), die echter wel beweren dat op het moment van de soevereiniteitsoverdracht het Surinaamse leger 'deels uit Nederlandse ontwikkelingsgeld was gefinancierd' (idem p. 155).

²⁴⁶⁾ Ik meld alleen in het voorbijgaan nog dat er ook was bepaald dat Suriname "zoveel mogelijk prioriteit [zou] verlenen aan levering van kapitaalgoederen en diensten uit Nederland" en dat Nederland "ook na de voltooiing van het Surinaamse ontwikkelingsprogramma" bereid was het land ontwikkelingshulp te verlenen, na overleg vóór het verstrijken van "deze periode" (Oostindie & Klinkers 2001-II, p.205-206) – geen van beide bepalingen die goed passen bij een zo snel mogelijke verzelfstandiging van Suriname (de leveringsprioriteit zou door Nederland -- waarschijnlijk op aandrang van EZ – zijn geëist, de vervolghulp door Suriname – op de eerste kom ik verderop nog terug).

(Commissie Ontwikkelingssamenwerking Nederland-Suriname).²⁴⁷ Deze CONS vergaderde in beginsel eens per kwartaal, afwisselend in Paramaribo en Den Haag; de eerste bespreking vond plaats in januari 1976, en de achtste (de laatste in de periode-Pronk) in oktober 1977. Onafgebroken paste de Surinaamse sectie hierin zijn reeds tijdens de voorbereidingsonderhandelingen beproefde methoden toe om zoveel mogelijk binnen te halen, en dat bovendien binnen zo kort mogelijk tijd te doen – daarbij het argument gebruikend dat het door Nederland toegezegde bedrag weliswaar ruim was, maar *niet waardevast*, wat bij de inflatie van destijds kon neerkomen op een halvering elke zeven jaar (volgens Den Uyls schatting op 17 juni 1975 – Dierikx et al., red., 2005b, p. 414). Nederland had daarvoor wel begrip, maar eiste toch een zorgvuldige toetsing van de voorstellen – maar over de vraag wat dat precies inhield, in het bijzonder hoe 'marginaal toetsen' (een door Nederland voorgespiegelde fopspeen) in praktijk gebracht moest worden, moest vervolgens weer eindeloos gestreden worden, zoals ook over elke andere procedurekwestie.²⁴⁸ Te zeggen dat deze onderhandelingen hard verliepen, is onvolledig; de Surinaamse CONS-leden bespeelden gewoon allerlei registers: van 'vriendelijke toenadering' tot 'woede, verontwaardiging, beroepen op medeleven, directe confrontatie en informele gezelligheid', ze werden afwisselend ingezet; en 'de combinatie van' emotioneel appeleren aan Nederlands historisch schuldbesef en 'verontwaardigd opeisen van wat Suriname toekwam, had', net als voorheen, 'ook nu succes.' En als het in de CONS niet lukte – bijvoorbeeld als de Nederlandse sectie eerst nadere voorbereiding en onderbouwing van bepaalde plannen wenste, of alleen maar uitvoering vroeg van wat men de vorige keer meende te hebben afgesproken –, werd onmiddellijk de eigen minister ingeschakeld (toen, van 1973 tot '80: Michael Cambridge, van Opbouw). En nadat die had overlegd met Pronk kwam er altijd de onvermijdelijke verdere concessie aan Suriname uit.

Had dat anders moeten gaan? Van Dam meende later dat op het moment van de onafhankelijkheid 'nog lang niet alles hopeloos' was, en dat 'het ontwikkelingsprogramma had kunnen functioneren als we op een aantal punten onze poot stijf hadden gehouden.'²⁴⁹ Ja, wie weet?

²⁴⁷) De leden van de Nederlandse sectie daarvan werden: Professor F. van Dam, econoom en chef van de Directie Ontwikkelingssamenwerking Suriname (DOS) op BuZa, en twee diplomaten: Mr. P. J. H. Jonkman (sectiehoofd) en Mr. J. G. N. de Hoop Scheffer (mede namens minister Van der Stoep). De eerste was pas sinds 1974 betrokken bij de ontwikkelingen in Suriname; de laatste twee waren kort daarvoor respectievelijk tijdelijk zaakgelastigd in Indonesië en chef van de directie Europa – het zoveel mogelijk met een schone lei beginnen, zowel in de CONS als in de DOS, was bewust Pronks opzet geweest (Groot 2004, p. 84).

De Surinaamse CONS-leden werden: Ir. Frank Essed (sectiehoofd), Ewald Karamat Ali, en Ramsewak Shankar. De eerste gold al sinds de jaren zestig als belangrijkste denker en vormgever van Suriname's ontwikkelingsbeleid, de tweede was advocaat en vooraanstaand politicus in de Creoolse NPS, en de derde was landbouwdeskundige, maar vooral gekozen als lid van de Hindoestaanse VHP (idem, p. 85).

²⁴⁸) Groot 2004, p. 91. Deze auteur, die de Nederlands-Surinaamse betrekkingen in de periode van 1974 tot en met '82 grondiger heeft uitgeplozen dan enige andere mij bekende bron, haalt voor en na deze passages ook enkele smeuïge karakterisering van de verschillende onderhandelingsstijlen en -tactieken aan uit het 'Lessons Learned'-rapport van Kruijt & Maks 2004 (neerslag van de in 1970 door beide overheden opgedragen evaluatie van de eerste vijftientig jaar, waarover nog jaren daarna werd touwgetrokken). Dezelfde en andere kleurrijke beschrijvingen zijn overigens ook te vinden in de eerder geciteerde boeken van Jansen van Galen 2001 en Oostindie & Klinkers 2001-II. Daarnaast geeft ook het in 'stomme verbazing' genoteerde verslag dat een DOS-medewerker op 26 januari 1976 schreef aan zijn baas, Van Dam, na afloop van het in Nederland gehouden tweede deel van de eerste CONS-vergadering, een onthullende impressie van de zich ontwikkelende gang van zaken in en rond de CONS (Dierikx et al., red., 2005b, p. 492-494).

²⁴⁹) Hij vervolgde met: 'Maar Pronk ging altijd door de knieën. Dat had Den Uyl ook. Den Uyl en Pronk wilden graag bemind zijn' (interview d.d. 22 maart 1999, samengevat in Oostindie & Klinkers 2001-II, p. 121). Deze onmiskenbaar door wrok gekleurde opvatting tekent deze 'moeilijke' man, die niet alleen ten opzichte van Pronk een vele jaren opvallend gebrek aan inhoudelijke loyaliteit ten toon spreidde (met in het Surinamebeleid medio 1977 een breuk toen Pronk hem onthief van zijn directeurschap van DOS), maar die ook met het hoofd van de OS-afdeling op de ambassade in Paramaribo, Will Erath (tevens een van de twee secretarissen

Maar of een krachtigere Nederlandse opstelling ook van de Surinaamse partner een meer gerichte en vooral meer toegewijde uitvoerder van het eigen ontwikkelingsprogramma had gemaakt – toch evenzeer nodig voor enige kans op gunstiger uitkomsten – is te betwijfelen.²⁵⁰

Toch valt niet te ontkomen aan de conclusie dat het anders had *moeten* gaan: het Nederlandse beleid ten aanzien van het formeel zelfstandige Suriname was onmiskenbaar tē meegaand, wisselvallig en inconsequent – alle bronnen zijn daarover eensluidend. Dit beleid was weliswaar een voortzetting van wat zich ook vóór de overdracht al in hoofdzaak had afgetekend, maar toen was het excuus nog dat, hoe dan ook, de onafhankelijkheid niet in gevaar mocht komen. Toen die daarna een feit was, had men echter de bordjes radicaal moeten verhangen. En dat *kon* of *wilde* men niet – al is het waarschijnlijk beter om te zeggen, dat men eigenlijk ook niet goed wist *hoe*, maar het in wezen ook niet echt *wilde*, simpel omdat er geen enkele neiging was het risico van een openlijke botsing te groot te laten worden, want dat zou het bijna misgelopen voorbereidingsproces alsnog in diskrediet hebben gebracht.

De hoofdaansprakelijkheid voor dit falen lag uiteraard, alleen al in formele zin, bij Pronk, bij wie de politieke verantwoordelijkheid voor de samenwerking met het onafhankelijke Suriname als vanzelfsprekend was achtergebleven.²⁵¹ Maar Pronk was ook ambitieus genoeg om aan dit samenwerkingsbeleid niet slechts op afstand leiding te geven, maar er meteen vanaf het begin bovenop te zitten – zoals ook tijdens het voorbereidingsproces al het geval was geweest. De in het Verdrag summier aangegeven taakverdeling tussen de CONS-deskundigen en de politiek bleek daarom in de praktijk aan de Nederlandse kant al net zo weinig te kloppen als aan de Surinaamse – waarvan bij voorbaat was aangenomen dat de daar aangewezen sectieleden niet anders dan als verlengstuk van hun regering konden opereren. Bovendien had Pronk met de door hem benoemde Nederlandse sectieleden ook niet bepaald voor grote Suriname-ervaring en specifiek inhoudelijke deskundigheid gekozen – dus als hij die directe persoonlijke leiding niet welbewust vooraf gezocht heeft, heeft hij haar wel willens en wetens op zich af laten komen, zoals hij zich ook bijna voortdurend door Surinaamse manipulaties in omstandigheden liet lokken waarin een persoonlijke interventie van hem onvermijdelijk werd.²⁵²

van de CONS) 'al gauw' op zeer gespannen voet kwam te staan en op zowel beleidsinhoudelijk als 'persoonlijk' vlak diepgaand van mening ging verschillen (Groot 2004, p.85).

²⁵⁰) En dat is ook geenszins te rijmen met Van Dams eigen radikaal negatieve oordeel over de 'leiders' van de onderscheiden 'drie etnische pyramides – Creolen, Hindoestanen en een kleine Javaanse groep –' waartussen de verschillen 'veel groter waren dan we toen gezien hebben' en die 'geen enkel belang hadden bij de ontwikkeling van hun land'; en ook dit laatste 'hebben we onvoldoende gezien' (eveneens in het interview genoemd in noot 250).

²⁵¹) Ik heb althans geen aanwijzingen dat er in het kabinet is gediscussieerd over de vraag of die verantwoordelijkheid wel of niet *exclusief* bij de OS-minister moest komen liggen, en ik veronderstel eigenlijk ook niet dat zo'n discussie door iemand nodig is gevonden: Suriname hoorde immers onder Pronk omdat het, ondanks alle bijzondere omstandigheden, toch een land was dat in alle andere opzichten een 'gewoon' ontwikkelingsland was – of dit in elk geval op zo kort mogelijke termijn worden moest. Pronk zal het ook niet anders gewild hebben: het gaf hem ten slotte de kans te bewijzen dat na alle voorafgegane narigheid toch een goede ontwikkelingsrelatie tot stand kon worden gebracht, een uitdaging die hij mentaal noch politiek uit de weg zou hebben kunnen gaan. En er waren waarschijnlijk ook geen andere ministers in het kabinet die zelfs maar overwogen zullen hebben om de verre van makkelijke verantwoordelijkheid ten aanzien van Suriname geheel of gedeeltelijk van Pronk over te nemen – Van der Stoep alleen al niet omdat die in het voorbereidingsproces niet meer dan een secundaire rol had gespeeld, en de minister-president uiteraard ook niet – die zal maar al te blij zijn geweest deze kopzorg eindelijk, al was het slechts in eerste instantie, aan Pronk te kunnen delegeren.

²⁵²) De meest onthullende illustratie daarvan is waarschijnlijk wel zijn (beweerde) optreden bij de eerste besluitvorming over de aanleg van de spoorlijn van Apoera naar het Bakhuisgebergte – de later beruchte spoorlijn van niks naar nergens – die één van de impulsen hadden moeten worden voor de openlegging en ontwikkeling van West-Suriname. Van ambtelijke zijde was de aanleg daarvan prematuur gevonden: er was nog niet eens een plan om in dat gebergte een bauxietmijn te bouwen en van een (rivier)haven in Apoera was ook nog geen sprake. Maar de Surinaamse regering had al vóór de onafhankelijkheidsdatum, dus rijkelijk vroeg, con-

Om dezelfde reden verviel ook de Nederlandse sectie van de CONS steeds meer tot onmachtig handelen. Op richtlijnen van Pronk moest het aanvankelijk voorziene toezicht op een juiste besteding van de Nederlandse fondsen langzamerhand plaatsmaken voor pogingen tot beleidvoering als substituut voor ontbrekende of onjuist geachte beleidsinitiatieven van de Surinaamse regering. Eén van de methoden daarvoor was: een verdeelsleutel voor de besteding van de middelen over productieve, sociaal-educatieve en infrastructurele projecten, in de verhouding van respectievelijk 50, 25 en 25 procent, die tijdens CONS-2 werd overeengekomen. Die leidde aan het eind van 1976 wel tot een iets minder eenzijdige verzameling van goedgekeurde projecten, maar bij de daadwerkelijke uitvoering daarvan lag de onbalans toch weer geheel bij de door Suriname geprefereerde grootschalige infrastructurele werken: 'ze droegen ze voor [de evenwichtige plannen] en hielden ons voor de gek', zo citeert Jansen van Galen Pronk voor de zoveelste maal (2001, p. 101). Dat was trouwens niet alleen uit kwade wil,²⁵³ maar ook uit puur onvermogen: het Surinaamse overheidsapparaat, dat zo'n 60 procent van de beroepsbevolking herbergde – het woord 'tewerkstelde' is misplaatst –, was totaal niet tot enige planning, beleidsvoorbereiding en consequente beleidsuitvoering in staat. De Nederlandse CONS-sectie, die het na enige tijd niet meer verantwoord vond om voortdurend alleen maar Surinaamse voorstellen af te keuren, ging van lieverlee steeds meer schipperen met de hulpvoorwaarden, en zich vanaf eind 1976 ook steeds meer met de uitvoering bemoeien. Aldus 'werkte toegevendheid paternalisme in de hand'; en dit leidde 'op zijn beurt tot verder toegeven', met als 'bijkomend effect dat de gebrekkige projectvoorbereiding van de Surinaamse ambtenarij niet werd afgeremd, maar eerder gestimuleerd' (Groot 2004, p.214-215).²⁵⁴

tractafspraken gemaakt met een Nederlandse aannemer, waarna minister Cambridge beweerde dat Pronk hem tijdens de feestelijkheden had toegezegd dat deze spoorlijn geheel uit de Nederlandse hulp betaald zou kunnen worden. Zwart op wit stond er echter niets en Pronk heeft ook altijd ontkend dat hij zoiets beloofd had. Daarover ontstond dus een hele toestand tijdens de 1e CONS, mede omdat premier Arron daar een emotioneel beroep kwam doen op de aanwezigen om hem uit deze moeilijke positie te verlossen. Van Dam bleef na afloop van (het eerste deel van) de vergadering in Paramaribo achter voor verder overleg over de kwestie, en seinde na enkele dagen naar Den Haag dat er een akkoord was waarbij Suriname de helft van de spoorlijn uit eigen middelen zou bekostigen. Toen hij na vier dagen zelf in Den Haag terugkwam vernam hij echter dat Pronk intussen toch met 100 % Nederlandse financiering had ingestemd. Het besluit daartoe was tijdens het verblijf van de minister in Egypte genomen, waar hij samen met Jonkman op officieel bezoek was, en waar hem een urgent verzoek van Arron was doorgezonden, die aandrang op een eerdere beslissing. Achteraf voelde hij zich wel 'beetgenomen' en sprak hij ook van 'chantage' (Groot 2004, resp.p.94 en 95).

Dit spoorwegproject werd, ondanks alle eerdere bezwaren, in het tweede deel van de 1e CONS-vergadering alsnog met een soort van algemene aanbeveling goedgekeurd. Maar dat beviel Arron niet, die eerst op regeringsniveau overleg wilde om 'alle vroeger gedane projecttoezeggingen gehonoreerd' te krijgen. Pronk wist dat overleg nog te voorkomen door zijn toezegging nu wel op papier te zetten, en deze meteen te koppelen aan enkele voorwaarden (maximumbedragen voor zowel de spoorlijn, West-Suriname als geheel, als alle infrastructurele projecten bij elkaar, terwijl tevens werd verlangd dat de Surinaamse sectie op de volgende vergadering met een groot aantal niet-infrastructurele projecten zou komen). Dit voorstel werd door Suriname wel geaccepteerd, maar vervolgens op nogal eenzijdige wijze in de pers gebracht. Pronk voelde zich wederom 'bedonderd', maar gaf later toe dat hij zich zo tijdens de tweede helft van de jaren zeventig 'eigenlijk telkens voor de gek' liet houden (Jansen van Galen 2001, p. 97). Omdat hij zo kort na de onafhankelijkheid een politiek conflict met Suriname niet voor zijn rekening kon nemen, gijzelde Nederland in feite zichzelf, zo concludeerde Jansen van Galen (idem).

²⁵³) Wat overigens wel gezegd mag worden van de eveneens in het Verdrag overeengekomen mobilisering van de eigen middelen, waar niets van terecht kwam. Nog eens Pronk: 'ze verhoogden de belastingen niet' en 'zorgden niet voor eigen inkomsten uit de bauxiet' (Jansen van Galen 2001, p.102).

²⁵⁴) Uiteraard tastte dit alles op den duur ook de eensgezindheid tussen de Nederlandse sectieleden aan. Van Dam drong steeds vaker aan op gebruik van de beschikbare machtsmiddelen om Suriname te dwingen de afspraken na te leven. Maar hij kreeg daarin zijn sectievoorzitter Jonkman niet mee: 'een dergelijk "voorhamerbeleid"' wees deze nadrukkelijk af, wat vervolgens Pronk ingaf om Van Dam mede te delen dat diens nota '*op geen enkele wijze* uitgangspunt [kon] worden voor besprekingen in de CONS' (Jansen van Galen 2001, p. 103, zijn cursivering). En, weer een half jaar later, om de DOS-directeur definitief te ontheffen van zijn taak in het

Zoals gezegd, Pronk wenste dit niet met consequent stevige maatregelen te keren – maar wist ook geen effectiever alternatief te bedenken. Hij liet het bij het pappen en nathouden dat geleidelijk aan steeds vruchtelozer bleek te zijn – en dat moet ook hemzelf al gauw duidelijk zijn geworden.²⁵⁵

Als ik dit complex van beleidsfouten en verkeerde inschattingen de tweede grote fout van het Nederlandse beleid noem, en deze fout met name aan Pronk verwijt, dan is dat vooral omdat deze zich in de laatste twee jaar van zijn ministerschap neerlegde bij wat voor een OS-minister de inhoudelijk minst belangrijke prioriteit zou moeten zijn: op elk moment dat hij voor de keuze stond opteerde hij voor behoud van de betrekkingen met de autoriteiten in Paramaribo, ook als daardoor de noodzakelijke verbetering van het door dezen te initiëren en uit te voeren ontwikkelingsbeleid steeds verder uit het zicht verdween.²⁵⁶ Waar de door Van Dam bepleite hardere opstelling misschien ook niet veel verbetering had kunnen opleveren, droeg de door Pronk tot elke prijs nagestreefde uiterlijke schijn in elk geval rechtstreeks bij aan een steeds verder wegzakkend Surinaams wanbeleid. Kostbaar ontwikkelingsgeld ging daarbij verloren²⁵⁷ – en onvermijdelijk verziekte allengs ook de relatie met het land, ondanks Pronks primaire oogmerk. Zo werd het de 'belaste relatie' waarover Kruijt en Maks het bijna vijfentwintig jaar later zouden hebben.

Er resten wat mij betreft nog twee vragen: Waarom liet het kabinet dit zo doorgaan? Het begin van het antwoord staat reeds in noot 251: er was geen minister die zich geroepen voelde Pronk bij te springen of te corrigeren. En als men er al zorgen over had, was dat in elk geval niet vaak: indien het vierde ING-boek geen andere ministerraadsvergaderingen over dit onder-

Surinamebeleid – wat hij deze, tekenend voor de inmiddels onhoudbare verhoudingen, openlijk meedeelde tijdens een vergadering in Paramaribo (aldus Erath, in een telefoongesprek op 10 juni 2008).

²⁵⁵) Onthutsend is dat ook de betrokken Surinamers zich achteraf weinig anders dan laatdunkend uitlieten over 'Nederland' of 'de Nederlanders' – maar daarbij, opmerkelijk genoeg, Pronk zelf nogal spaarden (misschien méér uit gêne voor hun eigen dubbelhartigheid dan uit onbekendheid met het feit hij en niemand anders de politiek verantwoordelijke was voor wat zij in terugblik zo quasiprincipieel aan de kaak stelden?). Kruijt & Maks 2004 hadden in de 1e versie van hun rapport een aparte tekst over 'Nederlandse "Schuld en Boete" als Surinaamse onderhandelings tactiek' (Box 3, p.107-108), waaruit ik het volgende uit Surinaamse mond citeer: 'Nederland was een waardeloze onderhandelaar (...). Men weet natuurlijk best hoe het moet. Maar aan tafel met Surinamers geven ze teveel toe. (...) Als ze eens eindelijk hun poot zouden stijf houden, dan zou Suriname er beter van worden. Uiteindelijk is Nederland een lamme goedzak' (zonder hoofdletters, dus dubbel zo erg?) 'die altijd alles goedkeurde'. 'Maar wat wil je? De meeste Nederlandse onderhandelaars komen op Zanderij aan met goede gedachten. Maar na een paar dagen zijn zij aangestoken door het Surinamevirus. Ze worden verliefd op het land en verliezen het perspectief. Ze verontschuldigen zich over de slavernij en het kolonialisme. Ineens kennen ze het land en [zijn] behoefte. En dat kost geld, natuurlijk.' Om te verzekeren dat onthullingen als deze behouden blijven voor het nageslacht, heeft Kruijt een deel van de zes boxen uit de 1e rapportversie herhaald in zijn latere hoofdstuk in het seminarboek onder redactie van Van Dijk (Kruijt 2004, p. 78-81).

²⁵⁶) Dit betekende weliswaar niet dat verdere pogingen om die verbeteringen aan te brengen geheel werden opgegeven (de MvT's voor 1977 en '78 meldden nog allerlei correcties die tot en met medio 1977 werden ingevoerd of nagestreefd – zie MinBuza resp. 1976b, p. 78-80, en 1977a, p. 126-130). Maar de methode bleef bij overreding en zachte drang, en aankondigingen van hardere maatregelen die eenvoudig niet geloofwaardig waren omdat het intact blijven van de relatie zichtbaar voorrang behield.

²⁵⁷) Hoewel de grote sommen die werden overgedragen 'in rook op gingen', in die zin dat er geen aantoonbaar gunstige materiële of immateriële resultaten van zijn overgebleven in Suriname, schijnen grootschalige fraude of diefstal niet te zijn voorgekomen, of aangetoond. Echter, ook ondoelmatige en op langere termijn nutteloze uitgaven dragen een tijdlang bij tot een hoger, en tijdelijk groeiend nationaal inkomen. Het reële Surinaamse BBP per hoofd steeg na 1975 tot twee pieken van ongeveer 4.900 Surinaamse guldens in 1978 en '81 – achteraf werd deze eerste periode aangeduid als de 'gouden jaren'. Dit BBP daalde daarna tot dieptepunten van omtrent Sf. 3.400 in 1987 en '94, om vervolgens weer licht omhoog te fluctueren. Er was dus geen sprake van een 'vrijwel ononderbroken val van de economie', zoals Oostindie beweert (2004, p. 23-24). Wel was in 2005 dit BBP per hoofd nog steeds niet terug op het beginniveau van Sf. 4.200 in 1975 (zoals globaal kan worden afgeleid uit de twee, elkaar niet geheel bevestigende, grafieken in Dijk 2004, p. 59).

werp heeft genegeerd, is er na de onafhankelijkheid en vóór het einde van de kabinetsperiode zelfs maar één vergadering geweest die zich nog met Suriname inliet, namelijk die op 28 mei 1976, toen het aanstaande 'werkbezoek' van premier Arron werd voorbesproken.²⁵⁸ Den Uyl voorzag toen een 'harde confrontatie' met Arron, die meer soepelheid kwam voorstellen in de beoordeling van de Surinaamse bestedingsvoorstellen. Opmerkelijk is echter dat de meerderheid van de ministers toen geloofde dat Suriname in principe aan *dezelfde* voorwaarden moest voldoen als andere ontwikkelingslanden. Besloten werd dan ook dat niet van de afgesproken procedure zou worden afgeweken. Alleen Lubbers leek te weten hoe het intussen in de CONS werkelijk toeging (Dierikx et al., red., 2005b, p. 553-555).

Wellicht dat andere ministers die beter *moeten* hebben geweten, er liever over zwegen? En dat gold mogelijk ook voor de Tweede Kamer, waarvan De Groot schrijft dat die zich 'tot 1978 (...) net zo weinig met Suriname bezighield als de Nederlandse ministerraad' (2004, p. 209). En in de PvdA-fractie verhulde men zijn zorgen eveneens: daar was in de tweede helft van 1976 kennis genomen van het verslag van fractielid De Boois, dat kort daarvoor Suriname had bezocht en geen doekjes wond om wat zij daar had waargenomen: 'men vindt het bedenken van een plan goed genoeg om recht op financiering te hebben!' De fractie hield de discussie daarover echter binnenskamers, zoals ook de botsing tussen de partijgenoten Pronk en Van Dam binnen de muren van het departement bleef (Jansen van Galen 2001, p.103-104).

En waarom koos Pronk in het Surinamebeleid zo hardnekkig voor de hem zo vreemde prioriteit: de relatie met een regering belangrijker vinden dan het te voeren beleid? Een plausibeler verklaring dan: volhouden tegen beter weten in, heb ik niet – tenzij aan minder vrijwillige omstandigheden moet worden gedacht. Ik herinner aan wat ik in par. 6.1 heb opgemerkt over Pronks kwetsbaarheid in zowel ideologische als meer persoonlijk zin. Ideologisch bevond hij zich met Den Uyl en vele anderen die lichtvaardig dachten over Surinames onafhankelijkheid, op glad ijs – *dat mocht niet mislukt (b)lijken!* Pronks persoonlijke kwetsbaarheid voor drank en vrouwen dringt zich echter eveneens op: het schandaal dat hem in april 1975 voor de tweede keer in aanraking bracht met de politierechter, overkwam hem vlak voordat de onderhandelingen met Suriname over de omvang en modaliteiten van de toekomstige Nederlandse hulp werden afgerond. Het is onwaarschijnlijk dat Surinaamse politici geschokt zullen zijn geweest over zijn omgang met het andere geslacht en met de fles, maar dat sluit niet uit dat het tegen hem is gebruikt op momenten dat zulks opportuun was.²⁵⁹ Sprak hij niet ook om die reden wel eens van 'chantage'?

In de nadagen van het kabinet-Den Uyl begon de Nederlandse opstelling tegenover Suriname echter langzaam te kenteren: Pronk benoemde zelfs een opvolger van Van Dam als directeur DOS en lid van de CONS die, nog sterker dan deze, Nederlands ingrijpen in Surinaams beleid voorstond.²⁶⁰ Kools eerste kritische interventies tijdens de 8e CONS-vergadering in oktober

²⁵⁸) Deze vergadering vond overigens plaats in afwezigheid van Pronk, die toen in Nairobi was bij de slotronden van Unctad-4. Toeval?

²⁵⁹) Ik heb menige getuige gesproken die Pronk in Suriname en in Nederland in aanwezigheid van Surinamers zich openlijk zagen manifesteren als 'in kennelijk staat.' Maar één van deze getuigen legde een rechtstreeks verband met zijn daarna jarenlang overmatige toegevendheid tegenover Surinaamse onredelijkheid (waartoe ook het vragen om concessies tijdens feestelijkheden gerekend mag worden). Niet veel dus, maar daarmee niet onwaarschijnlijk.

²⁶⁰) Hoewel Pronk de betreffende nieuwe man, R.G.A.Kool, wellicht in de eerste plaats koos om zijn jarenlange betrokkenheid bij Suriname, waar hij in de jaren vijftig was opgetreden als secretaris van het Planbureau (vóór zijn benoeming tot DOS-hoofd zat hij, sedert 1965, op DTH van BuZa) – mede gebaseerd op een telefoongesprek met Kool op 10 augustus 2011). Hij was kennelijk een nogal doortastende man met weinig twijfel aan eigen inzichten, die grote weerstanden opriep bij de Surinaamse counterparts; wellicht dat zijn medeleden in de Nederlandse CONS-sectie hem daarom meteen het voortouw van Van Dam lieten overnemen (Groot 2004, p. 135-136).

1977 werden door de Surinaamse sectieleden nog relatief lijdzaam ondergaan. Maar in de 9e CONS in Paramaribo, januari 1978, barstte de bom – overigens ook om andere redenen. Dat gebeurde echter onder Pronks opvolger, De Koning, zodat we die draad weer op zullen pakken in het volgende hoofdstuk.

Landen en doelgroepen, particuliere organisaties, en basisbehoeften

Was het ten tijde van Udink al de vraag of het concentratiebeleid ook een afname betekende van het aantal ontwikkelingslanden dat bilateraal Nederlandse hulp ontving, en dat werd ten tijde van Pronk nog minder het geval: tussen 1973 en '77 nam het aantal overige ontvangers (buiten de uiteindelijk 18 concentratielanden en de Nederlandse Antillen) toe van 80 tot 92.²⁶¹ En die nieuwe hulpontvangers betroffen allerminst alleen zeer arme en/of door de crisis getroffen landen – ook Spanje, Portugal en Saoedi-Arabia kwamen erbij, terwijl andere OPEC-landen als Libië, Algerije, Iran en Irak ook in 1973 al Nederlandse hulp ontvingen, net als overigens Griekenland, Cyprus, Israël en Chili (dat laatste werd na de val van Allende weliswaar geen concentratieland, maar de hulp eraan ging wel onafgebroken door met alleen in 1975 en '76 een kleine inzinking – Haan et al. 1984, p. 58).

Wat de Nederlandse Antillen betreft moet ik beginnen met de opmerking, dat de verschillende Nederlandse regeringen nog tot 1990 bleven streven naar beëindiging van de staatkundige afhankelijkheid van dit laatste overzese Koninkrijksdeel, almaar tegen de voortdurend sterker worden contrastemming van bevolking en politici van de zes eilanden in. De tevens beoogde handhaving van de eenheid van de eilanden moest echter nog eerder worden prijsgegeven, vooral dankzij de steeds moeizamere verhouding tussen met name Aruba en Curaçao. Het kabinet-Den Uyl kreeg in zijn demissionaire fase nog te maken met een referendum en ernstige politieke onrust op Aruba – een zeer grote meerderheid van de bevolking sprak zich uit voor onafhankelijkheid buiten Antilliaans verband, maar..., zoals de uitslag algemeen werd uitgelegd, *niet* buiten Koninkrijksverband. Het kabinet besepte, op aangeven van Pronk, dat 'het enige dat de Antillen nog bijeenhield de band met Nederland' was, zodat het onafhankelijkheidsdoel 'voorlopig' in de ijskast moest. Na een vier dagen durende bespreking met een Arubaanse delegatie in september 1977, werd het vraagstuk overgedragen aan het volgende kabinet met de belofte dat de nieuwe minister zich ten spoedigste naar de Antillen zou begeven voor een 'drie-hoeksgesprek' over de Arubaanse wensen (Oostindie & Klinkers 2001-III, respectievelijk p. 14 en 82-88).

De rest van deze sectie is bestemd voor de vraag wat Pronk en het kabinet wilden en konden doen aan de binnenlandse dimensie van het ontwikkelingsvraagstuk, te weten: 'de mensen waar

²⁶¹⁾ Berekend op basis van tabel 3.1 in het ook al in vorige hoofdstukken genoemde boek van De Haan et al. 1984, p. 47-60, waarin op basis van BuZa-gegevens 'een zo volledig mogelijk' overzicht is gegeven van de in totaal 136 landen en gebieden waaraan Nederland tussen 1967 en '81 bilateraal hulp verleende, plus de bedragen daarvan per land en per jaar. Zelf keken deze auteurs ook nog naar het aantal van de overige landen dat voor het eerst bij de ontvangers van Nederlands *financiële* hulp kwam (met al of niet technische hulp daarnaast): het aantal van deze financieel geholpen landen nam namelijk in Pronks jaren veel geprononceerder toe: van 21 in 1973 tot 52 in '77 (idem, p. 44). Met behulp van de bedragen in de eerstgenoemde tabel kan tevens worden geteld hoeveel van de totale Nederlandse bilaterale hulp in 1977 naar de vier grootste ontvangers daarvan ging (naast de in de tekst besproken Indonesië en Suriname, waren dat India en de Nederlandse Antillen): gezamenlijk ontvingen deze vier in dat jaar netto f. 242 mln., wat 38 procent was van het totaal. Omdat de overige landen stuk voor stuk veel minder ontvingen waren dit, puur kwantitatief gezien, dus de echte zwaartepunten van de Nederlandse bilaterale hulp.

het om gaat' in ontwikkelingslanden. Zoals we al eerder in deze paragraaf hebben gezien, wilde Pronk immers geenszins alleen maar een *landen*beleid voeren: voortdurend benadrukte hij dat zowel in de concentratielanden als in andere ontwikkelingslanden gestreefd zou worden naar het zowel direct als indirect helpen van de armste bevolkingsgroepen – de woorden 'armste landen en groepen' en 'een landen- en doelgroepenbeleid dat zich primair richt op de armsten en meest ontrechten' lagen hem in de mond bestorven. Bij de bespreking van enkele vooral op de meest behoeftige bevolkingsgroepen georiënteerde onderdelen van het beleid zal overigens blijken, dat bij één onderdeel ook nog een aantal beter onderbouwde criteria voor de keuze van concentratielanden werd ontworpen.

Mede om uitdrukking te kunnen geven aan zijn meer op de armsten toegespitste beleidsdoelstellingen creëerde Pronk bij de presentatie van zijn tweede begroting, voor 1975, een nieuwe indeling in begrotingscategorieën: in de derde categorie werd voortaan de zogenaamde 'Directe hulp aan armste landen en groepen' geplaatst (reden waarom intern ook vaak van Categorie-III-hulp werd gesproken). Het bedrag dat daarvoor in 1975 werd uitgetrokken betekende een enorme sprong ten opzichte van het jaar daarvoor: nominaal van bijna f. 3 mln naar f. 258 mln., maar als aandeel van het inmiddels sterk stijgende totaalbudget ging het van bijna 3 naar 14 procent – waarmee deze nieuwe categorie de sterkst stijgende was (MinBuza 1974c, p. 81); haar aandeel steeg in de jaren daarna, fluctuerend, verder.

Hoeveel van deze hulp precies bij de armste groepen terechtkwam, is echter door de combinatie van landen en groepen in deze categorie met geen mogelijkheid te zeggen – stellig niet het gehele bedrag. Daar stond dan wel tegenover dat hulp aan de armste groepen niet alleen in deze begrotingscategorie werd geboekt: er werd namelijk ook voedselhulp verstrekt (waarvoor ook voorheen al een aparte begrotingscategorie bestond), en daarvan is aan te nemen dat die voor een groot deel eveneens bij de armste groepen terechtkwam. Deze twee begrotingscategorieën, III respectievelijk IV, stonden samen voor de grote nadruk die het kabinet in deze jaren van olie- en voedselcrises legde op een zoveel mogelijk rechtstreekse bestrijding van acute noden in de Derde Wereld – met bij de voedselhulp wel de kanttekening dat deze niet ten nadele van de eigen voedselproductie in de ontvangende landen mocht werken (idem, p. 72).

Er waren nog meer begrotingscategorieën waarin hulp aan de armste groepen voorkwam – bijvoorbeeld ook via het multilaterale kanaal van sommige internationale organisaties (categorie II), in concentratielanden (categorie I), en via particuliere organisaties (categorie V).

Bij de laatste moeten we even apart stilstaan. In de eerste plaats om op te merken dat het hierbij niet alleen om de zogenaamde Medefinancieringsorganisaties (de MFO's) in Nederland ging, maar ook om internationale NGO's (als het Rode Kruis, Terres des Hommes, of de Wereldraad van Kerken). Daarnaast was er de, al of niet via de laatste of via Nederlandse NGO's gekanaliseerde, hulp aan of via in ontwikkelingslanden gevestigde particuliere organisaties, lokale en nationale. Dit laatste werd, terecht, een belangrijke verbetering gevonden omdat daarmee meer plaatselijke deskundigheid en organisaties van de armen zelf konden worden ingeschakeld (MinBuza 1975b, p. 24).

De vraag is dan uiteraard altijd: vindt de desbetreffende regering of lokale autoriteit dat goed? Met dit punt is, na de kleine procedurele wijziging onder Boertien, ook tijdens Pronks bewind voortdurend geworsteld: na de in principe opening dat er uitzonderingen mogelijk zouden zijn op de normaal vereiste instemming van zulke overheden, zoals afgesproken bij het overleg met de MFO's in Zandvoort (november 1974), werd tijdens een tweede gespreksronde met deze organisaties (in april 1977) ook enige versoepeling aangebracht in de voorheen noodzakelijke, voorafgaande beoordeling door Nederlandse ambassades ter plaatse (Dierikx et al., red., 2005b, resp. p. 365 en 697, inclusief noot 23). Daarnaast werd, gelijk opgaand hiermee, niet alleen de Nederlandse vakbeweging een speciale plaats gegund tussen de door particuliere organisaties uit te voeren ontwikkelingsprojecten, maar werden ook steeds meer andere dan de

drie traditionele MFO's bij diverse programma's ingeschakeld (waaronder artsen-, vluchtelingen- en andere noodhulporganisaties). Voorts werd in Pronks laatste jaar, ondanks veel verzet van met name de Novib (tot dan toe de enige niet-Christelijke MFO), besloten dat de Humanistische OS-organisatie *Hivos* per 1 januari 1978 als vierde partner tot het Medefinancieringsprogramma zou toetreden (Bieckmann & Lammers 2008, p. 54-55). Het door de MFO's gewenste 'subsidie-' of 'programmafinancieringssysteem' werd echter door Pronk tegengehouden (volgens Bos & Prince 1999, p. 178); dat zou pas door De Koning worden toegestaan.

Een geheel andersoortig samenwerkingsverband met particuliere organisaties was daarentegen de *Stichting Nederlandse Vrijwilligers* (SNV) – in formele zin althans, want de NGO's die participeerden in deze in 1965 gevormde semi-overheidsinstelling, hadden in 1975 niet meer veel greep op wat er op het gebied van particuliere vrijwilligersuitzending plaatsvond.²⁶² Toen prins Claus er in het begin van 1974 voorzitter van werd – nadat zijn voorzitterschap van de NCO gedwongen was geëindigd (waarover later meer) –, kwam hij echter ook bij de SNV weer in een wespennest terecht waar overheid en particulier initiatief niet dan moeizaam met elkaar omgingen.²⁶³

Geleidelijk aan konden echter, mede dankzij de bemiddelende kwaliteiten van Claus, de interne en externe spanningen in en rond de SNV tot bedaren komen en werd per 1 oktober 1975 een nieuw bestuur benoemd, waarna, in een reeks van stappen en in overleg met veldvertegenwoordigers en met Pronk, in 1976 en '77 het nieuwe beleid van de organisatie verder uitgewerkt. Ik noem hier slechts drie elementen uit dit nieuwe beleid:²⁶⁴ de samenwerkingsvorm tussen overheid en particulieren werd met slechts lichte aanpassingen gehandhaafd (mede omdat de regering zichzelf 'aan de basis van de samenleving' minder mogelijkheden toeschreef 'dan dichterbij die basis staande particuliere of vrijwillige organisaties', aldus de Nota BOS, p. 43); de uitvoerende staf behield, ondanks kleine wijzigingen in de gezagslijnen, zijn ambivalente positie binnen de ambtelijke structuur van BuZa; en er werd gekozen voor een meer politiek-inhoudelijk georiënteerde selectie van de ontwikkelingslanden waar vrijwilligers werden ingezet.

²⁶²) Dat schreven de betreffende particuliere organisaties – aanvankelijk alleen de Novib en de Nederlandse Jeugdgemeenschap, die het Jongeren Vrijwilligers Corps (JVC) oprichtten; de (latere) MFO's van katholieke en protestante signatuur kwamen er daarna bij – ook min of meer zelf in een nota waarin zij voorstellen deden ter oplossing van de toen al enkele jaren bestaande crisis binnen de SNV (d.d. mei 1975, opgenomen in Dierikx et al., red., 2005b, doc. 143, met op p. 391 de betreffende kwalificatie).

²⁶³) Een pluspunt voor Claus was dat zijn persoonlijke interesse: de maatschappelijke discussie en bewustwording, ook bij de SNV een plaats had in het kader van de zogenaamde 'B-doelstelling': teruggekeerde vrijwilligers die een rol zouden (kunnen) spelen als mondiale vormingswerkers in Nederland (naast de A-doelstelling: het verrichten van vrijwilligerswerk in ontwikkelingslanden). Een minpunt waren echter de hevige conflicten binnen de organisatie, het bestuur en met de politieke leiding op het ministerie (de in noot 262 genoemde JVC-nota telde maar liefst vier vertrouwenscrises in de verschillende geledingen en in de relatie met de buitenwereld). Een notoire aanstichter van wrijvingen was de in 1970 gevormde Kontaktgroep [van teruggekeerde] Nederlandse Vrijwilligers (KNV), die in 1972 zetels kreeg in het SNV-bestuur. Het KNV-streven en dat van de Veldleidersconferenties in 1973 en '74 was vooral het politieke element in het werk en in het bestuur van de organisatie te versterken, en dat hield ook in dat bestuurs- en interne werkverhoudingen tussen staf en vrijwilligers gedemocratiseerd dienden te worden – voor beide oogmerken kon op warme sympathie van Pronk worden gerekend. Pijnlijk voor de prins was echter dat zowel de crises als de politieke polarisatie binnen de SNV de anti-Pronk-sentimenten in de rechtse pers aanwakkerden: nadat de Telegraaf reeds in 1973 een danig vertekende serie verhalen over het vrijwilligerswerk en het SNV-beleid had gestart, werd vanaf mei 1974 – Claus was toen amper twee maanden in functie – ook de nieuwe voorzitter doelwit van de hetze (Bieckman 2004, hoofdstuk 5, pas-sim).

²⁶⁴) Voor verdere details moge worden verwezen naar hoofdstuk 5 van de Nota BOS (MinBuza 1976c, p. 43-48), naar de laatste onder Pronk tot stand gekomen beleidsnota van SNV, d.d. 13 januari 1977 (grotendeels weergegeven in Dierikx et al., red., 2005b, doc. 227, p. 634-647), en naar de samenvattingen van eerdere en latere ontwikkelingen in de MvT's voor 1977 en '78 (respectievelijk MinBuza 1976b, p. 99-100, en 1977a, p. 164-166).

Dit laatste is interessant voor een vergelijking met het concentratielandenbeleid dat Pronk voor de overige onderdelen van zijn beleid hanteerde en verdedigde – waarmee overigens niet a priori gesuggereerd wordt dat voor alle onderdelen dezelfde landenkeuze aan te bevelen is.²⁶⁵ Duidelijk is in elk geval dat het landenbeleid dat de SNV vanaf haar oprichting volgde, niet gekoppeld was aan dat van de rest van het beleid: in 1975 had zij vrijwilligers in dertien ontwikkelingslanden die als 'concentratielanden' werden aangemerkt,²⁶⁶ en maar vijf van deze landen zaten bij de tien landen die onder Pronks voorgangers tot de concentratielanden werden gerekend: drie van deze SNV-landen bevonden zich in Afrika (Nigeria, Kenia, en Tanzania), de andere waren Peru en Bangladesh. Kijken we vervolgens ook naar de acht nieuwe concentratielanden die Pronk in 1974 toevoegde, dan zaten maar twee van deze (Boven Volta en Zambia) al eerder in het SNV-beleid. In totaal dus zeven concentratielanden gemeenschappelijk, naast de volgende zes die alleen in het SNV-beleid zaten: Ivoorkust, Dahomey (vanaf 1976 Benin geheten), Kameroen, Brazilië, Bolivia, en de Filipijnen (dus in totaal acht in Afrika, drie in Latijns-Amerika, en maar twee in Azië).

Het genoemde Dijkstra-rapport uit 1975 moest nagaan of de bestaande SNV-concentratielanden op grond van de door het bestuur gegeven landennormen een adequate keuze genoemd konden worden, in de zin van maximaal nut opleverend van de uitgezonden vrijwilligers voor het ontvangende land in het licht van de SNV-doelstellingen (waarin sinds de veldvertegenwoordigersbijeenkomst van 1973 de nadruk lag op 'het werken aan de maatschappelijke basis' van die landen).²⁶⁷ Daarbij werd de veronderstelling gehanteerd dat dit nut het hoogst zou zijn in landen 'waar behoefte het grootst en omstandigheden het gunstigst' zijn (Dijkstra 1975, p. 1). Dit uitgangspunt werd nader geoperationaliseerd in vijf keuzenormen, samengevat in drie categorieën van uitspraken over een land, te weten:

- a. de *toestand* waarin het zich economisch en sociaal bevindt;
- b. de intensiteit en richting van de daar nagestreefde ontwikkeling (de '*wil*'); en
- c. de mogelijkheden die het land daarvoor zelf heeft (het '*kunnen*') (idem, p.3, cursivering toegevoegd).²⁶⁸

²⁶⁵) Dat is misschien in een overwegend pro-domo-beleid nog wel te verwachten, als donoroverwegingen zouden dicteren om maar zoveel mogelijk in *dezelfde* ontwikkelingslanden actief te zijn. Maar in een pro-ontwikkeling-beleid, waar ontvangersbehoeften en -prioriteiten de voornaamste leidraad zijn, zal de landenkeuze sterk worden (mede)bepaald door de aantrekkelijkheid van wat Nederland te bieden heeft. En dat kunnen bij vrijwilligerswerk heel andere landen zijn dan, bijvoorbeeld, bij voedselhulp of waterbouwkundige bijstand.

²⁶⁶) Ik ontleen deze en andere gegevens aan het interne 'Rapport Dijkstra' over het SNV-concentratielandenbeleid dat, aan de hand van richtlijnen vastgesteld door het SNV-bestuur, in april 1975 werd afgerond; het werd opgesteld door zes stafleden van het 'Buro Projektzaken' onder leiding van hoofdauteur, Jaap Dijkstra (vandaar mijn referentie aan dit rapport als: Dijkstra 1975, met de bovengenoemde gegevens op p. 1). Dit rapport zegt overigens niet op welke gronden de dertien genoemde landen in het verleden gekozen waren en wanneer dat was gebeurd.

²⁶⁷) Respectievelijk Dijkstra 1975, p. 1 en een (anoniem) commentaar namens de SNV in de *Internationale Spectator*, jg.xxvii, no.5, 8 maart 1974, p. 177.

²⁶⁸) De geoperationaliseerde vijf keuzenormen waren (Dijkstra 1975, *passim*):

1. de mate van armoede (gemeten door BNPP.h., mate van getroffenheid door recente crises, de actuele voedselsituatie, en de gemiddelde kwaliteit van het dagelijkse menu);
2. niveau van sociaal-economische ontwikkeling (met als indicatoren: kwantiteit en kwaliteit van het onderwijs, beschikbaarheid en kwaliteit van gezondheidszorg, aanwezige economische infrastructuur (dichtheid van (bedrijfs)auto's en telefoons en gemiddelde energieconsumptie), en samenstelling van de beroepsbevolking);
3. streven naar een rechtvaardige inkomensverdeling (blijkende politieke wil daartoe, belasting op inkomen en vermogen, bestedings- en planningsprioriteiten bij de overheidsuitgaven, en actuele inkomensverdeling);
4. streven naar ontwikkeling op eigen kracht – 'self-reliance' (blijkende politieke wil daartoe, aanwezige nati-

Dit alles werd echter alleen onderzocht voor de genoemde dertien landen, zodat het rapport niet met aanbevelingen kwam om bestaande concentratielanden te vervangen door nieuwe, maar alleen een rangorde presenteerde van de dertien landen: die met de hoogste positieve score op de drie meetpunten kwamen op de bovenste plaatsen, die met de laagste op de onderste, en daar tussenin de landen die gemengd scoorden; de verdere prioriteit in elke groep zou vervolgens worden gebaseerd op een nadere weging van de meetpunten en/of andere overwegingen.

De uitkomst van deze exercitie was dat vier van de bestaande SNV-landen in de hoogste categorie (gunstig scorend op bijna alle punten) konden worden genoteerd: Boven Volta, Dahomey, Bangladesh en Tanzania, en dat twee landen (Nigeria en Brazilië) zich duidelijk van de andere zeven onderscheidden als de laagst scorende (idem, p. 98-99; de eveneens vermelde argumenten voor de onderlinge volgorde van deze zes en de rest laat ik achterwege). Het rapport eindigde onder andere met het advies om deze laatste twee landen, zodra de projectverplichtingen dit toelieten, geheel uit te sluiten van verdere vrijwilligershulp – gegeven de goede eigen mogelijkheden van deze landen zou hun handhaving 'een *feitelijke verspilling* (...) van (schaarse) vrijwilligers' zijn, zoals hun 'gebrek aan wil in de goede richting (...) een *onnodige frustratie* van het vrijwilligerspogen' kon betekenen. Ten aanzien van de net iets beter scorende landen (Filipijnen, Ivoorkust, en Bolivia) beval het rapport 'grote voorzichtigheid' aan en een 'uitermate kritisch' volgen of saneren van de daar gekozen samenwerkingsprojecten (idem, p. 100; cursivering toegevoegd).

Het feitelijk beëindigen van hulprelaties kost echter tijd en het overwinnen van bepaalde weerstanden – dat zagen we al bij Pronks algemene concentratiebeleid, en dat bleek ook weer bij het vrijwilligersbeleid: Nigeria en Brazilië werden hier nog niet geschrapt, maar alleen onder een andere titel geadministreerd (die van het 'bijzondere programma', gecreëerd voor landen die niet aan alle normen voldeden en waar strengere eisen zouden worden gesteld aan de te kiezen projecten; het liet zich aanzien, aldus de MvT voor 1977, dat het aantal vrijwilligers dat daaronder zou vallen 'relatief beperkt zal blijven' (MinBuza 1976b, p.100). Verder werd in zowel deze als de volgende MvT aangekondigd, dat ook zou worden nagegaan of er nog nieuwe concentratielanden aan het 'reguliere programma' (voor de wel goed scorende landen) zouden kunnen worden toegevoegd (idem en MinBuza 1977a, p. 166).

We hebben eerder in deze paragraaf gezien dat het aantal algemene concentratielanden in deze Pronk-periode eerst steeg tot 20 (inclusief Suriname) en daarna slechts daalde tot 18 (na de verwijdering van Nigeria en Turkije). Het totaal van de SNV-landen bleef dus vooralsnog 13, waar-van het aantal gemeenschappelijke afnam tot 6 (als gevolg van het wel handhaven van Nigeria in deze groep). Ten aanzien van beide groepen kunnen we concluderen, dat de gepubliceerde keuzecriteria van het algemene beleid en de vooralsnog alleen intern bestudeerde criteria van de SNV in deze jaren weinig tot geen invloed blijken te hebben gehad op de feitelijke handhaving of toevoeging van concentratielanden. Dat neemt echter niet weg dat de SNV-criteria in elk geval meer doordacht overkomen dan de rommelige omschrijving en toepassing van het drietal dat voor het algemene beleid naar voren werd geschoven. Het zou daarom nuttig zijn geweest als destijds ook eens was nagegaan hoe Pronks oude en nieuwe concentratielanden zich onder de SNV-toets zouden houden.²⁶⁹

onalisatie- en autochtonisatiepolitiek, eigen financiële inspanning in verhouding tot het aandeel van de geaccumuleerde buitenlandse investeringen in het BBP, en mobilisering van lokaal menselijk potentieel, bij voorbeeld in coöperaties en gemeenschapsontwikkelingsprogramma's); en

5. de mogelijkheid tot eigen financiering (verwachte economische groei, handelsbalans en monetaire reserves, overschot op de lopende rekening, en binnenlandse besparingen en nationale schuld en schuldenlast in procenten van het BBP).

Het zal duidelijk zijn dat de normen 1 en 2 tezamen de categorie 'economische en sociale toestand' vormen, terwijl 3 en 4 het 'willen' aangeven, en 5 het 'kunnen'.

²⁶⁹) Op een dergelijk onderzoek was echter weinig kans, zo begreep ik uit een telefoongesprek met Dijkstra op

Tot slot nog even over het onderwerp dat ik reeds in paragraaf 6.2 ter sprake bracht: de *basisbehoeftenstrategie*, zoals uitgewerkt door de ILO, en de bewering dat Pronk soortgelijke ideeën al eerder in praktijk probeerde te brengen in zijn eigen beleid (zie p. 528 hierboven). Globaal gezien kan dat laatste zonder meer worden volgehouden. Zijn, deels retorische, nadruk op de armste landen en dito doelgroepen bevestigde dat. Het zou dan ook voor de hand hebben gelegen als hij bij zijn latere uitleg en uitwerking van zijn derde criterium voor de concentratielanden verwezen had naar wat de Wereld Werkgelegenheidsconferentie van de ILO naar voren bracht als onderdelen en aspecten van een basisbehoeftenbeleid. Dat laatste was ook de aanbeveling die de NAR deed in zijn advies naar aanleiding van de Nota BOS, waarbij tevens werd benadrukt dat aan dit derde criterium een 'overheersend belang' zou moeten worden toegekend (NAR 1977, p. 17). Pronk voelde daar dus niet voor, zoals we al hebben gezien, voornamelijk omdat hij niet aan één van de criteria meer gewicht wilde geven dan aan de andere – terwijl zijn beleidspraktijk juist gekenmerkt werd door een *willekeurige* – in elk geval *niet doorzichtige* – toepassing van gewichtsverschillen.

Maar met het basisbehoeftebeleid als omschreven in het advies stemde hij wel 'van harte' in,²⁷⁰ zij het dat hij er merkwaardige voorwaarden aan verbond. Die hadden te maken met de politieke aanvaardbaarheid van het model – de door allen erkende achilleshiel van de bepleite

27 juni 2008: aan deze beleidsonderdelen werd op verschillende afdelingen van het ministerie gewerkt en die communiceerden nauwelijks met elkaar. Op de valreep van zijn ministerschap (een tweede kabinet-Den Uyl was toen reeds in de mist verdwenen) werkte Pronk overigens nog wel aan een wijziging van zijn drie criteria, die wellicht ook door de SNV-exercitie geïnspireerd werd. Hij wenste een vervanging door twee hoofdcriteria ('behoefte' en 'verdienste') en een randvoorwaarde (absorptiecapaciteit), en voegde een schema toe met een groot aantal aandachtspunten bij de landenkeuze (in een memorandum d.d. 24 november 1977, opgenomen in Dierikx et al., red., 2005b, p. 869-875). Wat daarin echter vooral opvalt is zijn expliciete bedoeling om te komen tot een stelsel van criteria 'dat beter aansluit bij de praktijk van de besluitvorming' (idem, p. 872). Dat verradt een werkwijze die omgekeerd was aan wat gesuggereerd werd: criteria die de landenkeuze zouden leiden. Wellicht was het zo ook gegaan bij zijn conceptualisering van de eerdere criteria. In het volgende hoofdstuk zullen we zien in hoeverre zijn opvolger De Koning zich door deze laatste richtlijnen liet inspireren.

²⁷⁰) En dat schreef hij ook in zijn reactie op dit NAR-advies (opgenomen als het op één na laatste document tijdens dit ministerschap in het vierde ING-boek – Dierikx et al., red., 2005b, p. 875-878, met het citaat op p. 876). Hij waardeerde daarbij ook het 'evenwichtige karakter' van het advies (idem, p. 875), al uitte hij er ook twijfels over en had hij ook commentaar. Met die expliciete waardering nam hij stelling in de interne discussie die in de NAR was ontstaan over dit advies, waarbij negentien NAR-leden het advies juist te eenzijdig hadden gevonden (hun commentaar samen met de antwoorden namens de meerderheid van de Raad zijn opgenomen aan het eind van het advies – NAR 1977, p. 27-30). Deze meningsverschillen waren representatief voor de kern van de controverses, die na 1976 over het basisbehoeftenmodel ontstonden, en die, wat Nederland betrof, inderdaad getypeerd konden worden als een debat tussen 'rekkelijken' en 'preciezen' – zoals De Jong en Tieleman een jaar later constateerden (Jong & Tieleman 1978, p. 527). De NAR-meerderheid vermeed allerlei details en nuanceringen, en bepleitte slechts een focuswijziging in globale zin; de minderheid zocht en vond diverse spijkers op laag water, en mondde daardoor uit bij overheersende bezwaren. Zie als een ander voorbeeld van misplaatste precisie ook de bespreking van dit advies door Van Dam (inmiddels weer terug als hoofd van de afdeling beleidsvoorbereiding van DGIS). In zijn afkeer van de hoofdstrekking van dit advies negeerde deze recensent verschillende malen dat het basisbehoeftenmodel door de NAR *niet* als grondslag voor het *gehele* OS-beleid werd aanbevolen, maar alléén als leidend bij de keuze van concentratielanden – wat Van Dam kennelijk pas bij het opschrijven van zijn allerlaatste zin besepte, maar een jaar later alweer vergeten was (Dam, respectievelijk 1977, passim en p. 1214, en 1978, p. 151). Veel van de andere bezwaren die hij in beide beschouwingen tegen het model aanhaalde – zeker niet alle, overigens – waren spitsvondig, maar te veeleisend en vaak mistekenend. Andere critici karikaturiseerden het model tot een radicaal en louter sociaal georiënteerd, alleen op herverdeling en/of consumptie van de armste groepen georiënteerd, ontwikkelingsbeleid, wat evenzeer bezijden de waarheid was. Mede door dit soort vertekeningen, en de hierna besproken politieke discussies waarin Pronk zich begaf, raakte na een aantal jaren de kans op poli-

beleidsombuigingen: sommige, misschien wel véél, regeringen van ontwikkelingslanden voelden er weinig voor, omdat zij te afhankelijk waren, of gewoon handlangers, van machtsgroepen in hun eigen land die wat te vrezen hadden van de (verwachte of veronderstelde) (her)verdelingsmaatregelen – wat overigens dikwijls werd overdreven. En veel, zo niet àlle, regeringen van deze landen hadden, en hebben er nog steeds, een hekel aan hiervoor op de vingers getikt te worden door buitenlandse donoren, laat staan door deze onder druk te worden gezet.

Dat was natuurlijk wel een serieus en onmogelijk te negeren probleem. Maar wat deed Pronk? Telkens wanneer hij vóór het basisbehoeftenbeleid pleitte,²⁷¹ waarschuwde hij tevens dat rijke landen het onvoldoende tegemoetkomen aan deze voorstellen niet als excuus mochten gebruiken voor: òf het verminderen van de hulp aan deze (en andere?) landen, òf hun niet-deelname aan beslissingen over en de uitvoering van maatregelen op het gebied van structurele ontwikkelingssamenwerking en de NIEO (wat in deze discussie niet voor iedereen ongeveer synonieme termen waren). Voldoende hulp en effectieve NIEO-maatregelen waren natuurlijk eveneens van belang, en uitvluchten van donorlanden voor wat dan ook verdienen uiteraard geen respect. Maar zeggen dat dat niet mag, helpt natuurlijk geen zier, en is ook niet zeer opportuun. Erger, het kan zelfs negatief uitwerken, want het leidt wél af van wat in dit geval het grotere belang was: méér aandacht en steun voor een basisbehoeftenbeleid. Op dat punt speelde Pronk, met zijn opgeheven vinger aan het adres van weigerachtige rijke landen, slechts in de kaart van niet minder weigerachtige regeringen in ontwikkelingslanden die een gemakkelijk excuus zochten voor hun eigen onwil of onvermogen inzake meer op de armsten gerichte beleidsombuigingen – onwil gold waarschijnlijk het meest voor de elite van de ‘harde staten’ die Breman in Azië en elders zag ontstaan in plaats van Myrdals ‘zwakke staten’, waar ineffectiviteit het meer passende adjectief was (Breman 1977, p. 138). En de minder in die armen geïnteresseerde ontwikkelde landen werden door dit alles slechts gesterkt in hun (toch al) afhoudende standpunten, zowel in de hulp- als in de NIEO-discussie.

Het resultaat was: impasse op alle fronten, dat zou al spoedig blijken. Ik suggereer niet dat Pronks opstelling debet was aan die impasse, maar zijn waarschuwingen speelden er wél verkeerd op in: het leek alsof hij verhoging of handhaving van de hulp en deelname aan NIEO-besprekingen tot voorwaarden maakte van instemming met een basisbehoeftenbeleid (een *omgekeerde* koppeling tussen beide), en dat was, behalve praktisch illusoir, ook politiek nogal inopportuun.²⁷²

tieke aanvaarding van dit model als leidraad voor beleidsombuigingen in ontwikkelingslanden zo goed als verkeken.

²⁷¹⁾ 'Telkens' is wellicht te sterk, want ik heb niet elke redevoering of publicatie van Pronk erop nagekeken. Maar ik heb de hierna volgende waarschuwingen en condities in elk geval expliciet aangetroffen in drie documenten in het vierde ING-boek: twee instructies in verband met een komend DAC-overleg over het onderwerp, en Pronks reactie op de NAR (Dierikx et al., red., 2005b, resp. p. 813-814, p. 828, en p. 878). En hetzelfde stond ook in Van Dams commentaar op het NAR-advies waar hij Pronks boodschap aan het Gelijkgelijken-overleg in Kopenhagen van 31 augustus 1977 weergaf (Dam 1977, p. 1213).

²⁷²⁾ En daarvan bleek Pronk ook in 1981 nog niet geheel overtuigd, toen we over het koppelen van NIEO aan basisbehoeften polemiseerden – zie Pronk 1981, *passim*, versus Coppens 1981 (Nawoord), *passim*.

In één of meer van de in noot 271 genoemde publicaties kwamen overigens nog vreemdere kanttekeningen van Pronk bij de basisbehoeftenstrategie voor, bijvoorbeeld: dat het een 'Westerse benadering' is, waarmee 'tekort wordt gedaan aan (...) soevereiniteit en self reliance' van ontwikkelingslanden (Dierikx et al., red., 2005b, p. 814) – sinds wanneer is de origine van een idee een gewichtig bezwaar daartegen, respectievelijk inperking van soevereiniteit taboe? –, of dat 'het weinig zin heeft om iets na te streven, dat door vrijwel iedereen onhaalbaar wordt geacht of zelfs ongewenst', wat hij tegen een 'tot het uiterste doorgevoerde consequente basic needs strategie' inbracht (idem, p. 828) – maar wie bepleitte dat laatste dan, en waarom remde de beweerde onhaalbaarheid hem alleen bij dit onderwerp?

Hier en met de waarschuwingen in de tekst hierboven zat Pronk weer eenzijdig aan één kant van de spaak waarover ik het in paragraaf 6.2 (zie noot 94) reeds had, en die we hem ook zagen innemen bij zijn Suri-

Terugblikkend op Pronks eerste periode constateerden De Jong en Tieleman dat er, ondanks de goede bedoelingen ten aanzien van de doelgroepen in ontwikkelingslanden, toch wel grote problemen waren te signaleren op het vlak van de uitvoering en in de ontwikkeling van concrete beleidsinstrumenten voor dat doel.²⁷³ In de volgende sectie zullen we ons concentreren op enkele van de belemmeringen daarbij.

6.3.3 Ontwikkelingshulp, bedrijfsleven en economische structuur

In deze subparagraaf bespreek ik drie economische deelterreinen van het ontwikkelingsbeleid van de overheid waar Pronk probeerde principiële vernieuwingen te introduceren. Allereerst in het hulpbindings- en bestedingsonderdeel van de hulpverlening, waar de minister gebruik kon maken van de nieuwe bevoegdheden die hij verkreeg na onderhandelingen met de minister van EZ in het najaar van 1973, als gefiatteerd door regering en parlement. Eén van de opgaven zou daarbij worden de voorheen door EZ bepaalde besteding van de Nederlandse hulp aan door het eigen bedrijfsleven geleverde goederen en diensten terug te dringen ten gunste van leveranties door ontwikkelingslanden, en te bevorderen dat de bestedingen voortaan beter aansluiten bij de doelstellingen van het ontwikkelingsbeleid.

Ook in de twee andere secties van deze subparagraaf vervult het Nederlandse bedrijfsleven een belangrijke rol: in de tweede zijn het de directe investeringen door Nederlandse particuliere ondernemingen in ontwikkelingslanden, waarvoor Pronk het door Udink ingevoerde beleidsinstrument, de FMO, een principieel andere opzet en aanpak wilde opleggen. En in de derde sectie gaat het om de mede door bedrijfsbeslissingen bepaalde productiestructuur van de Nederlandse economie, die Pronk op grond van Tinbergens ideeën over een optimale internationale arbeidsverdeling wilde proberen bij te sturen in de richting van meer handelsmogelijkheden, en daardoor meer op eigen kracht berustende ontwikkelingskansen voor landen in de Derde Wereld.

De beperking tot deze drie beleidsterreinen doet overigens onrecht aan de vele andere beleidsonderwerpen van nauwelijks minder structurele aard waaraan het Nederlandse ontwikkelingsbeleid in deze jaren eveneens bijdragen leverde, financiële en/of inhoudelijk politieke, en die ook in paragraaf 6.2. onvoldoende aandacht konden krijgen.²⁷⁴

Hulpbinding en bestedingsbeleid

name-beleid: de zijde kiezen van regeringen en interstatelijke relaties, waar het belang van arme doelgroepen en intermenselijke relaties een hogere prioriteit had moeten krijgen.

²⁷³) Jong & Tieleman 1978, passim. Daarvoor was overigens binnen het ministerie zelf ook wel aandacht: een notitie van een DTH-medewerker signaleerde bijvoorbeeld al in 1976 allerlei hindernissen bij de besteding van voor doelgroepen bedoelde technische hulpfondsen (Dierikx et al., red., 2005b, p. 558-561). Ook Pronks laatste MvT maakte duidelijk dat er nog heel wat verdere 'verfijningen' van het beleid noodzakelijk waren (MinBuza 1977a, p. 87-88).

²⁷⁴) Als voorbeelden daarvan noemde ik in paragraaf 6.2: vrouwen, vluchtelingen, milieu, watervoorziening, gezondheid, wetenschap en technologie, habitat, zeerecht en exploitatie van de bodemschatten onder zee, en zeescheepvaart. Over het laatste onderwerp zij alleen nog vermeld dat het in 1970 mede op instigatie van de Derde-Wereldbeweging uitgestelde wetsontwerp ten behoeve van *retorsiemaatregelen* tegen onder andere ontwikkelingslanden, tijdens de huidige regeringsperiode werd gewijzigd en, door één staatssecretaris en vier ministers (waaronder Pronk) ondertekend, opnieuw werd ingediend, en door de Tweede Kamer werd aangenomen halverwege 1977 (datum en stemuitslag niet leverbaar door statengeneraaldigitaal.nl). Twee andere onderwerpen, die in eerdere hoofdstukken eveneens werden behandeld, maar niet in het huidige, zijn: de in 1969 tot stand gekomen *Wet Herverzekering Investerings* (tegen niet-commerciële risico's) en de vele sinds 1965 gesloten bilaterale verdragen voor *economische samenwerking* en/of *investeringsbescherming*. Over deze onderwerpen is in het volgende hoofdstuk nog wel iets te vermelden.

In hoofdstuk 1 heb ik al opgemerkt dat een socialistische minister voor ontwikkelingssamenwerking die de werkgelegenheid in eigen land een hoge prioriteit toekent, wel moeite zou kunnen hebben met een pro-ontwikkeling-georiënteerd bindings- en bestedingsbeleid bij de ter beschikking gestelde ontwikkelingshulp. Pronk was een zo'n OS-minister, en ik heb in paragraaf 6.1 van het huidige hoofdstuk al het vermoeden geuit dat ook diens 'ideologische kwetsbaarheid' hem op dit punt parten zou kunnen spelen. Daar zullen we in deze sectie enkele voorbeelden van zien – al moet ik er meteen aan toevoegen dat het in enkele gevallen met name ook de ministerraad was die hem tegenhield of bepaalde maatregelen oplegde.

Dit laatste lijkt zich te hebben voorgedaan bij de in het verdrag met Suriname afgedwongen voorkeursbehandeling voor het Nederlandse bedrijfsleven (reeds genoemd in voetnoot 247 hierboven). Tijdens de onderhandelingen met de Surinaamse vertegenwoordigers zei Pronk 'te vechten' voor ontbinding van de hulp', maar veel resultaat heeft dat niet opgeleverd.²⁷⁵ En dat was in dit geval nogal absurd: Suriname, een land waarin, dankzij de koloniale voorgeschiedenis, Nederlandse ondernemingen nog altijd een zeer geprivilegieerde positie genoten, moest 'kapitaalgoederen en diensten uit het Koninkrijk (...) prioriteit [blijven] verlenen boven die uit andere ontwikkelde landen'?²⁷⁶ Was dit uit acute beduchtheid voor (Noord-)Amerikaanse en/of EG-concurrentie? Een groot werkgelegenheidsbelang vertegenwoordigde het betrekkelijk kleine aantal betrokken Nederlandse bedrijven – vaak verbonden met grote, internationaal opererende ondernemingen – echter niet. En vond Nederland dan plotseling niet meer dat Suriname dringend zijn eenzijdige afhankelijkheid van het ex-moederland moest corrigeren en zich meer op andere landen, met name in de regio, moest oriënteren? Daarenboven contrasteerde dit staaltje van pro-domo-belangenbehartiging opvallend met de Nederlandse afkeer van het Surinaamse cliëntelisme – verdere Nederlandse kritiek daarop werd dan ook niet alleen ongeloofwaardig, het verhinderde ook dat de bij de besteding van de hulp gelden de steeds weer terugkerende Surinaamse vriendjespolitiek effectief kon worden tegengegaan!

Dat Pronk en het kabinet-Den Uyl het moeilijk hadden met de ontbindingsdoelstelling is evenzeer te merken aan de geringe aandacht die eraan werd geschonken in Pronks vijf MvT's: zijn eerste (voor 1974) stelde alleen dat 'in beginsel de hulp die Nederland rechtstreeks verleent, ongebonden dient te zijn' (MinBuza, 1973b, p. 37) – maar er werd niet vermeld of dit ideaal ook echt, en minstens even sterk als door voorgaande kabinetten, werd nagestreefd.²⁷⁷ De

²⁷⁵) Ik ontleen zijn woorden aan Oostindie & Klinkers 2001-II, p. 205, waar tevens blijkt dat de regering ermee bekend was dat van Surinaamse zijde 'de binding van de hulp zwaar zou worden genomen.' Pronks verklaring achteraf in de Eerste en Tweede Kamer: dat 'in principe de hulp niet "gebonden" was', maar dat Suriname wél 'zoveel mogelijk prioriteit zou geven aan Nederlandse kapitaalgoederen en diensten' (idem, p.206), is echter net zo weinig overtuigend als de 'vrijwilligheid' van de zelfbeperkingsakkoorden onder het internationale Multivezelakkoord. En zijn latere bewering in de Internationale Spectator (in reactie op commentaren): dat bij de hulp aan Suriname 'van een formele verplichting tot binding is afgezien' (Pronk 1977b, p.571) kan niet eens een halve onwaarheid worden genoemd: de desbetreffende verdragsbepaling mag dan wel een zacht geformuleerde verplichting zijn geweest, de Nederlandse autoriteiten herinnerden Suriname er al spoedig na de onafhankelijkheid aan het bewuste verdragsartikel niet te negeren (Dierikx et al., red., 2005b, p. 545-546 en 555-556).

²⁷⁶) Het woord '[blijven]' is door mij toegevoegd. De rest van het citaat komt indirect uit het Verdrag, via een co-debericht van de Nederlandse ambassadeur in Paramaribo, d.d. 5 mei 1976, waarin deze het betreffende artikel 13 (geheel of gedeeltelijk) weergaf (in Dierikx et al., red., 2005b, p. 546).

²⁷⁷) Pronk heeft wellicht over de wenselijkheid van een daarop gericht Nederlands beleid al in een vroegtijdig stadium met minister Lubbers van EZ van gedachten gewisseld. Maar die liet hem expliciet weten, in een brief van 11 juli 1973, weliswaar in te stemmen met het uitgangspunt dat de Nederlandse hulp 'zoveel mogelijk ongebonden dient te zijn', maar 'er wel bezwaar tegen' te hebben indien hieruit 'de conclusie zou worden getrokken dat Nederland, vooruitlopende op een internationale regeling (...), eenzijdig tot ontbinding zou [moeten] besluiten' (Dierikx et al., red., 2005b, p. 34). Pronk besloot voorlopig niet op Lubbers brief te

tweede MvT rapporteerde alleen over een in 1974 bereikte overeenstemming tussen acht van de lidsta-ten van de DAC (waaronder Nederland; enkele maanden later kwam Zwitserland er als negende bij) om per januari 1975 hun bilaterale leningen te ontbinden 'ten opzichte van ontwikke-lingslanden' – ook wel 'partiële ontbinding' genoemd, waardoor de hulp voortaan niet alleen in het donorland zelf, maar ook in het ontvangende land en in andere ontwikkelings-landen kon worden uitgeven.²⁷⁸ Terwijl Pronks derde MvT (voor 1976) vervolgens niets meer schreef over het (ont)bindingsbeleid, noch dat van Nederland zelf, noch dat van andere DAC-landen, kwam zijn vierde MvT ineens met een toch wel verrassende accentverschuiving in Nederlands traditionele intentieverklaringen. Dat had ongetwijfeld te maken met de allerwegen gesignaleerde verslechtering van de concurrentiepositie van de Nederlandse verwerkende industrie, met name vanaf 1975 (Louisse 1979, p. 67). Pronk schreef dat 'in het licht van de werkgelegenheidssituatie [in Nederland] met de ontbinding van de hulp *op korte termijn niet verder zal worden gegaan dan internationaal is overeengekomen*' (MinBu-za 1976b, p. 46, cursivering van mij).²⁷⁹ Een jaar later, in de laatste MvT van Pronk, bleek dat deze 'korte termijn' niet alleen nog steeds voortduurde, maar dat Nederland zelfs van een actieve voorstan-der van verdere ontbinding in een met veel eisen en bezwaren tegenspuiterende tegenstander leek te zijn veranderd.²⁸⁰

reageren, en er inhoudelijk pas op in te gaan na afsluiting van het nog komende overleg met EZ over de herverdeling van de competenties (aldus de ING-redacteuren in Dierikx et al., red., 2005b, p. 34, noot 1).

²⁷⁸) In zowel hoofdstuk 4 als 5 hebben we echter al gezien, dat Nederland en andere DAC-landen al eerder tot partiële ontbinding bereid waren en deze stapsgewijs ook al in praktijk brachten (respectievelijk p. 262-264, inclusief noot 168, en p. 432). Pronks MvT voor 1975 zei daarover niets, hoewel het maandblad IS een deel hiervan, en een unaniem akkoord over een *volledige* ontbinding van de hulp via multilaterale instellingen in oktober 1973, al in november daarna had gemeld (IS 1973, p. 319). Deze tweede MvT merkte voorts nog wel op dat er in 1974 geen vooruitgang was geboekt met het wederzijds ontbinden van de hulp aan ontwikkelings-landen tussen de DAC-landen onderling (MinBuza 1974b, p. 71).

²⁷⁹) Even verrassend, althans voor Pronk, was zijn verwijzing in de tegelijkertijd verschenen Nota BOS naar 'het feit dat Nederland bij de ontwikkelingssamenwerking rekening houdt met de belangen van het bedrijfsleven'; hij noemde als 'een van de belangrijkste gevolgen' daarvan 'dat de financiële bilaterale hulp gebonden is aan besteding in eigen land of in ontwikkelingslanden' (MinBuza 1976c, p. 57). Dat was een zin die op twee punten onwaar was: binding bestond niet alleen bij financiële hulp, zoals we al in voorgaande hoofdstukken hebben gezien, en het alternatief van besteding in ontwikkelingslanden was, ook bij financiële hulp, verre van algemeen, zoals we verderop nog zullen zien. Maar ook de gesuggereerde bereidheid rekening te houden met de belangen van het bedrijfsleven – zonder het expliciete voorbehoud dat de belangen van ontwikkelingslan-den hogere prioriteit zouden hebben – was vreemd voor Pronk.

²⁸⁰) Het ging toen om een Amerikaans voorstel tot wederzijdse ontbinding tussen donorlanden dat in de DAC-vergadering van mei 1977 ter tafel was gekomen. In de daarna verschenen MvT voor 1978 werd gesteld dat Nederland zich niet bij dit voorstel had kunnen aansluiten, omdat het geen gelijkwaardige lastenverdeling tussen de deelnemende landen met zich meebracht en onvoldoende onderlinge controle bevatte. Het voorstel zou echter primair zijn gestrand omdat de Amerikanen het zelf introkken nadat de nieuwe Carter-regering in de CIES een aanmerkelijke verhoging van zijn ODA-bijdrage had toegezegd, en deze niet samen met het ontbindingsvoorstel aan het Congres wilde voorleggen (MinBuza 1977a, p. 83). In het ING-boek is echter gedetailleerd te lezen met welke nogal krasse eisen de Nederlandse vertegenwoordiging in de DAC op pad was gestuurd: de delegatie zou alleen een akkoord mogen accepteren als dat aan alle kanten bevredigend zou zijn (van voldoende deelnemende landen met een voldoende aandeel in het hulppakket tot een evenredige en vergelijkbare verdeling van de ontbindingslast en een wettelijk bindende overeenkomst, die bovendien alleen de leningen en niet de schenkingen aan ontwikkelingslanden mocht omvatten! – Dierikx et al., red., 2005b, p. 720-723). Er is natuurlijk rekening te houden met het feit het kabinet inmiddels demissionair was, zodat het geen politieke besluiten (zoals dit ten aanzien van verdere ontbinding) meer kon nemen. Ook beschik ik niet over adequate informatie over de standpunten van andere DAC-landen, zodat het moeilijk is te beoordelen in hoeverre de Nederlandse bezwaren en eisen, en het tevens geopperde compromis, redelijk en voldoende ondersteunend waren. Maar de toonzetting van de instructie was allerm minst positief en van demarches richting andere DAC-landen bleek niets. Bovendien blijkt uit de door de ING-redacteuren toegevoegde informatie, dat de VS hun voorstel pas twee maanden ná deze DAC-bespreking introkken! (ibi-dem, p. 723, noot 4).

Kortom, als Pronk in het hem afgenomen interview in het nakaartboek over 'De kleine stappen van het kabinet-Den Uyl' (Gortzak, red., 1978) erkent dat het ontbindingsbeleid een uitzondering was op de in zijn ogen geslaagde uitvoering van het 'Keerpuntbeleid,' dan had hij in ten minste één opzicht gelijk: er is weinig moeite voor gedaan; de ontbinding 'hebben we op een laag pitje gezet, in verband met de werkloosheid'! (Weeda 1978, p. 96-97).

Dat er in 1977 geen nieuw internationaal akkoord over het ontbinden van de bilaterale ontwikkelingshulp, zelfs niet tussen de EG-landen onderling, kon worden gesloten lag uiteraard niet alleen aan Nederland. De naweeën van de (eerste) oliecrisis waren nog altijd niet voorbij en in veel donorlanden stakte de bereidheid om de omvang en de kwaliteit van de hulp verder op te voeren. Daar kwam bij dat groei- en werkgelegenheidsproblemen in de meeste DAC-landen ook de neiging vergrootten om de bestaande hulpstromen speciaal aan te wenden voor het verlichten van die problemen, in het bijzonder in de eigen exportsectoren – de gedachte dat de hulp aan ontwikkelingslanden ook wel een beetje ten eigen voordele gebruikt mocht worden werd immers al langer getolereerd.

Naast de al besproken vormen van creatief boekhouden (toevoeging van nog weer andere soorten van oneigenlijke ODA en non-ODA-uitgaven) en hulpbinding in zowel formele als informele (en deels pas in het bestedingsoverleg opgelegde) gedaanten, kwamen in deze jaren ook de zogeheten *gemengde kredieten* op – het samenvoegen en aan elkaar koppelen van commercieel gemotiveerde exportbevorderingssteun en primair op ontwikkeling gerichte concessionele leningen. Frankrijk (dat ook monetaire zones kende met diverse (ex-)koloniën waarin verder gaande verknoping met Franse belangen bestendig werd) liep daarin voorop, maar Nederland bleef niet lang achter, zij het aanvankelijk met enige schroom.²⁸¹

Het was met name door de aanwezigheid van dit soort meer en minder informele vormen van hulpbinding, die we ook in de vorige hoofdstukken al hebben belicht, dat de internationale onderhandelingen over ontbinding steeds moeilijker verliepen. De eis dat deelnemende donorlanden in enigszins gelijke mate de last daarvan zouden dragen en dat een eventuele regeling waterdicht moest zijn, werd zo langzamerhand onvervulbaar: de informele vormen van binding werden almaar verder uitgebreid en vertoonden inmiddels een zodanige variatie, dat afspraken over het verminderen of afschaffen van alleen de formele binding weinig zouden zeggen over het uiteindelijke effect voor de deelnemende landen (voor meer details, zie Jepma 1991, *passim*). Bovendien had het DAC-secretariaat van die informele praktijken een allesbehalve compleet overzicht, zowel door definitieproblemen als door nalatige rapportages door regeringen.

Mede om die reden betroffen de cijfers die de DAC vanaf 1974 over de jaren 1972 en '73

²⁸¹) Ik herinner aan Duisenbergs bezwaren genoemd bij de discussie over het speciaal gecreëerde Werkgelegenheidsfonds in 1975 (de daarbij benodigde bijsturingsmaatregelen, die wel ten laste van het ontwikkelingsplafond kwamen, heb ik bij die gelegenheid aangemerkt als oneigenlijke toerekeningen – zie p. 557-558). Financiën was er toen, zij het 'eenmalig', toch wel mee akkoord gegaan, aldus een toelichting van de ING-redacteuren bij een interne nota van de BEB van EZ aan zijn minister, Lubbers, in januari 1976, over de aantrekkelijke kanten van gemengde kredieten. Lubbers werd er toen ook op gewezen dat Financiën in het verleden geen bezwaar had gemaakt tegen een vergelijkbare combinatie van exportsteun bij vijf Fokker-vliegtuigen, waarvan er twee met een hulplening waren gefinancierd en drie op commerciële voorwaarde (Dierikx et al., red., 2005b, p. 495, inclusief noot 3). De EZ-minister stelde toen tegenover Pronk en Duisenberg, dat hij meermaals door 'collega's' uit ontwikkelingslanden was geconfronteerd met de opmerking 'dat zij niet begrepen waarom Nederland "zulk een rigide scheiding" aanbracht tussen economische samenwerking en ontwikkelingssamenwerking' (idem, p. 497, noot 6).

Dat het particuliere en het nationaal-economische belang in ontwikkelingslanden vaak dooreenlopen was uiteraard geen nieuws. Hoewel het niet zo is dat het één noodzakelijk strijdig is met het ander, leidde ook het in deze jaren steeds vaker inspelen op deze verwevenheid in ontwikkelingslanden door pro-domo-neigingen in donorlanden wel tot afnemende aandacht voor de mogelijkheid van botsende deel- en algemenere belangen. In Nederland werden de gemengde kredieten echter pas in 1978 door Pronks opvolger, De Koning, op grotere schaal ingevoerd (Marres 1980, p.133).

begon te publiceren over de verschillende soorten binding van de lidstaten, alleen de formele binding: gebaseerd op de (weliswaar kritisch verwerkte) rapportages van deze landen, hadden deze cijfers alleen betrekking op de vorm waarin de hulp werd *aangeboden* aan ontwikkelingslanden, namelijk: of die wel of niet vrij mocht worden besteed. Daarbij werden globaal drie rubrieken onderscheiden: de volledig '*gebonden*' hulp (in principe alleen besteedbaar in het donorland zelf), de eerder genoemde '*partieel gebonden*' hulp (ook besteedbaar in het ontvangende land, of in andere ontwikkelingslanden); en het restant: de volledig '*ontbonden*' (dus in principe overal besteedbare) hulp.²⁸²

De vorm waarin de hulp aan de ontvangende landen wordt aangeboden – wel, niet, of slechts gedeeltelijk vrij besteedbaar – zegt echter niet alles over de vraag waar de hulp in werkelijkheid wordt besteed. De beslissingen over de feitelijke besteding liggen weliswaar in principe bij het ontvangende land, maar het is duidelijk dat ook de aard en andere specifieke kenmerken van de aangeboden hulp medebepalend zijn: zowel voor wat ermee gedaan kan worden, als door wie de betreffende menskracht of goederen geleverd kunnen worden. Veel van de details van de bestedingen, en ook die van het definitieve hulpaanbod, worden pas bepaald tijdens het (latere) bestedingsoverleg tussen het ontvangende en het gevende land – al of niet voorafgaand gecoördineerd met de in een Consortium of Consultatieve Groep verzamelde andere donoren (inclusief de daarbij betrokken multilaterale instellingen) van dat land.²⁸³ Het was dan ook in dit bestedingsoverleg (òf al eerder, zoals we bij de verdragsonderhandelingen met Suriname hebben gezien), dat zich in deze economisch moeilijke tijden steeds meer informele hulpbinding ging manifesteren.

Verder is het goed om nog eens te onderstrepen wat in de vorige hoofdstukken is uiteengezet over de verschillende goede (economische zowel als politieke) redenen die een hulpontvangend land kan hebben om ook de formeel ongebonden hulp toch in het hulpverstrekkende land te besteden; ook dient gedacht te worden aan de mogelijkheden van substitutie waardoor hulpdeviezen gebruikt kunnen worden voor bestedingen in datzelfde donorland die voorheen, of anders, toch al daar plaatsvonden of gevonden zouden hebben, zodat de uit andere bronnen afkomstige deviezen wel vrij besteedbaar worden. Feitelijke besteding in de donorlanden kan dus niet gelijk worden gesteld met gedwongen of gebonden besteding, en vooral de beter concurrerende en politiek belangrijkere donorlanden kunnen om een of meer van deze redenen heel wat méér bestedingen uit ontwikkelingslanden naar zich toe zien komen dan het totaal dat zij zelf aan hulp aan die landen verstrekken. Voorts is er op gewezen dat onvrijheid in de besteding van de ontvangen hulp niet alleen kan leiden tot verkeerde of minder geschikte, en in hun gebruik

²⁸²⁾ Dit is een globale indeling, met weglating van details en uitzonderingsbepalingen (bij de partieel ontbonden hulp golden bijvoorbeeld voor de in aanmerking komende ontwikkelingslanden – de '*eligible source countries*' – criteria die niet door alle DAC-landen op dezelfde wijze werden gehanteerd). Verder waren er in de eerste jaren, naast aparte kolommen voor de gecursiveerd aangeduide rubrieken, ook nog kolommen voor '*technical assistance*' en '*other assistance*'. Deze '*andere hulp*', die in het jaar daarop werd aangeduid met '*status undetermined*', was voor Nederland in beide jaren nul of verwaarloosbaar (DAC respectievelijk 1974, p. 248-249, en 1975, p. 222-223). Deze laatste kolom verviel in 1976, en vanaf 1977 werden beide kolommen vervangen door kolommen voor multilaterale en bilaterale hulp, met (bij de laatste) het onderscheid tussen leningen en schenkingen (DAC 1977, p. 191).

²⁸³⁾ Bij sommige vormen van hulp, zoals de '*technische hulp*' (vooral deskundigen en andere vormen van kennisoverdracht door middel van mensen), maar vaak ook bij voedselhulp en andere soorten hulp *in natura*, kan dan ook sprake zijn van *dubbele* binding: als er behalve de aard van de aangeboden goederen of diensten ook een geografisch restrictie is tot alleen het donorland, of tot dit land en een of meer ontwikkelingslanden. En ook als die geografische eis er formeel niet is, kan in het nadere bestedingsoverleg worden 'overeengekomen' dat de leverantie moet voldoen aan bepaalde soort- en kwaliteitseisen, die het donorland als het enige, of het best bekende, blijkt te kunnen vervullen – het verschil tussen verstandig advies en belangenbehartiging is dan nauwelijks meer vast te stellen.

minder efficiënte, goederen en diensten voor het ontwikkelingsland, maar dat de ter beschikking gestelde hulp daardoor ook in geld minder waard kan worden, bijvoorbeeld wanneer de niet door concurrenten gehinderde leveranciers hun spullen en kundigheden onder slechtere voorwaarden en tegen hogere prijzen aanbieden.

Alvorens te bezien wat de diverse voor Nederland beschikbare gegevens daarover zeggen, en vooral wat er eventueel in is veranderd tijdens de jaren van het kabinet-Den Uyl, onderzoek ik eerst de in deze periode gewijzigde verdeling van de beleidsbevoegdheden ten aanzien van de binding en besteding van de Nederlandse hulp. Zoals reeds aangegeven in paragraaf 6.1, werden de ministeriële bevoegdheden betreffende dit beleid herzien in de in het najaar van 1973 overeengekomen nieuwe competentieverdeling tussen EZ en OS. De betreffende brief van Den Uyl aan de Tweede Kamer bevatte één passage met de afspraak, dat 'de algemene uitgangspunten van het beleid, met name ten aanzien van de keuze tussen gebonden en ongebonden hulp,' zouden worden vastgesteld 'in onderlinge overeenstemming tussen' Lubbers en Pronk (MinAZ 1973b, p. 2). Aannemende dat daarmee alleen de formele binding werd bedoeld, lag de verantwoordelijkheid voor de Nederlandse deelname aan het internationale ontbindingsoverleg en de (verdere) ontbinding van de eigen hulpfondsen in deze periode bij beide ministers gezamenlijk, al of niet gecorrigeerd door compromissen opgelegd in de ministerraad als zij er onderling niet uitkwamen.

De werkelijke besteding van deze hulp gelden kwam sindsdien echter onder bijna exclusieve verantwoordelijkheid van de OS-minister – 'bijna' omdat deze bij 'het samenstellen van delegaties' een ambtenaar van EZ moest opnemen, en bij 'de feitelijke besteding van de financiële hulpfondsen in elk concreet geval advies' moest vragen aan de EZ-minister (eveneens met beslechting van eventuele meningsverschillen daarover door de ministerraad). En dat waren belangrijke verschillen vergeleken bij de situatie onder Pronks voorgangers, toen het bestedingsbeleid nog voornamelijk onder leiding stond van EZ.

Het was daarom, misschien ook vanwege het nog niet geheel gewend zijn aan de nieuwe situatie, dat EZ al na een klein jaar alarm sloeg over wat, op het eerste gezicht, een te grote aantasting van EZ's verminderde rol leek te zijn. De aanleiding was een misschien niet geheel correcte interpretatie van de afspraken over 'het samenstellen van delegaties' door Pronk. Pronk besloot overeenkomstig zijn interpretatie²⁸⁴ *voorafgaand* aan het bestedingsoverleg met de *nieuwe* concentratielanden eerst een zogeheten 'politieke missie' naar die landen te sturen, en in die delegaties *geen* ambtenaar van EZ mee te nemen – bij dat politieke overleg zou immers alleen gepraat worden over het ontwikkelingsbeleid van het betreffende land en de Nederlandse opvattingen daarover, en over de omvang van het specifieke hulpaanbod en de financiële voorwaarden daarvan, maar ook over enkele kwesties van algemenere aard. En die politieke missies kregen 'expliciet de opdracht (...) *geen* bestedingsoverleg te voeren', zelfs als het betreffende ontwikkelingsland tijdens dit bezoek al suggesties zou doen voor concrete projecten, aldus Pronk in een latere toelichting aan Den Uyl, d.d. 17 januari 1975 (Dierikx et al., red., 2005b, p. 348). Twee EZ-DG's die de zaak aankaartten in een nota aan hun minister op 30 oktober 1974,

²⁸⁴) Het samenstellen van delegaties kwam namelijk in twee verschillende subparagrafen van Den Uyls brief over de competentieverdeling voor: zowel in die over de algemene uitgangspunten van het beleid, die een 'onderlinge overeenstemming' tussen beide ministers vereiste, als in die daarna, die de daarin geregelde bestedingsbevoegdheden exclusief bij OS legde, maar daaraan wel de expliciete beperking toevoegde dat in 'de delegaties' een ambtenaar van EZ 'wordt' opgenomen (respectievelijk sub B.2.b en B.2.c in MinAZ 1973b, p. 2). Gezien de verschillende onderwerpen van deze subparagrafen lag het enigszins voor de hand dat die EZ-ambtenaar dus alleen was afgesproken voor de delegaties naar het bestedingsoverleg ad c. Maar het valt niet te ontkennen dat de algemene uitgangspunten ad b eveneens betrekking konden hebben op het ook daar zonder nadere bepaling genoemde 'samenstellen van delegaties', en daarmee dus tevens onder de in dit punt afgesproken onderlinge overeenstemming van beide ministers zou vallen.

betitelden daarin het zenden van deze politieke missies als 'de jongste manoeuvre van Minister Pronk, met het duidelijke doel Economische Zaken uit te schakelen' (citaat in Dierikx et al., red., 2005b, p. 298). Want zij veronderstelden dat deze politieke missies *in de plaats* zouden komen van bestedingsmissies naar de nieuwe concentratielanden. Dat was echter een aanname die niet klopte, zoals de schrijvers van de nota de plank ook missloegen met enkele andere vermoedens.²⁸⁵ Voor zover ik uit goede bron heb kunnen vernemen, werden de politieke missies alleen in het eerste jaar van de relatie met nieuwe concentratielanden uitgezonden, en ook in dat jaar al opgevolgd door het alleen uitgestelde bestedingsoverleg met die landen (dat overigens ook wel eens in Nederland plaatsvond). En bij dat laatste was ook altijd een EZ-vertegenwoordiger present.²⁸⁶

Dit conflict met EZ, dat door de ambtelijke top van EZ overigens hoger werd opgenomen dan door Lubbers zelf, liep ten slotte met een sisser af. Premier Den Uyl reageerde (pas) op 10 februari 1975 op het interventieverzoek van Lubbers en voegde toen als bijlage de notitie van 17 januari met de uitleg van Pronk toe, waaruit ik hierboven reeds citeerde. In die reactie redeneerde Den Uyl dat het genoemde onderscheid in twee subparagrafen in de afspraken van 1973 de betekenis leek te hebben, dat politieke missies dan weliswaar geen bestedingsmissies waren, maar wél delegaties betroffen die in onderlinge overeenstemming moesten worden samenge-steld; dat Pronk hierover geen overleg had gevoerd, achtte de MP dan ook 'onjuist'. Voor de ken-nelijk laatste nog te sturen politieke missie stelde de MP daarom voor dat overleg wél te voeren, en daarbij ook de verder te volgen procedure te betrekken; 'desgewenst' was hij voor verder be-raad daarover beschikbaar (De Uyls brief in Dierikx et al., red., 2005b, p. 347-348). Lubbers had hem op dat moment echter al had laten weten dat een 'gesprek weinig zin' had.²⁸⁷

Uit Pronks uiteenzetting van deze procedure, in de uitlegnotitie aan Den Uyl, wordt duidelijk waar het hem precies om ging bij het weren van een EZ-vertegenwoordiger bij het eerste overleg met een nieuw concentratieland. Hij wilde namelijk aan de hand van de verslagen van de politieke missies eerst '*zelf*' vaststellen 'welke ontwikkelingspolitieke prioriteiten *door ons*

²⁸⁵) Aan het slot van hun nota spraken zij de verwachting geuit, dat het aanvaarden van politieke missies 'uiteraard precedenten zou scheppen voor het bestedingsoverleg met de reeds bestaande concentratielanden' (Dierikx et al., red., 2005b, p. 299). De redacteuren van dit ING-boek voegden in voetnoot 6 de informatie toe, dat Lubbers hierna op 3 december 1974 aan Pronk het verzoek deed om in het vervolg ook een ambtenaar van de BEB in de politieke missies op te nemen, 'aangezien tijdens de te voeren overleggen ook zakelijke voorstellen voor besteding van de hulp gelden door de betrokken ontwikkelingslanden naar voren zouden worden gebracht.' Pronk wees dat echter af om dezelfde reden als hierboven al uit zijn notitie aan Den Uyl is aangehaald, waarna Lubbers Den Uyl in de ministerraad en per brief op 20 december verzocht 'op korte termijn tot een oplossing te komen voor dit competentiegeschil' (idem).

Op een latere plaats reproduceert dit ING-boek ook nog een nota aan Lubbers van de nieuwe DG van de BEB, die er op 9 januari 1975 op wees dat de vier politieke missies die inmiddels hadden plaatsgevonden het 'bewijs' hadden geleverd dat deze 'politieke missies niets anders zijn geweest dan verkapte bestedingsmissies.' Eén van de deelnemers daaraan, een BuZa-ambtenaar dus, had hem zelfs verklapt 'dat zijn politieke missie "na drie minuten over de politiek te hebben gepraat vervolgens uitsluitend de bestedingen [had] besproken (...)".' (Dit laatste zou dus in strijd zijn geweest met Pronks nadrukkelijke instructie.) Verderop suggereerde deze DG zelfs dat EZ ook zou kunnen overwegen aparte eigen missies naar de betrokken landen te zenden (idem, p. 332-333).

²⁸⁶) Uit telefoongesprekken op 29 en 30 juli 2008 met drs. M. Damme, destijds werkzaam op DFO van DGIS, eerst als hoofd van de Afdeling Financiële Hulpverleningsprogramma's en vanaf 1974 als hoofd van de Afdeling Bilaterale Ontwikkelingssamenwerking. De heer Damme bevestigde ook de hierna aangehaalde richtlijn uit de stafvergadering van DGIS.

²⁸⁷) Lubbers schreef dit in een 'handgeschreven briefje' aan 'Joop', verklarend dat een 'bemiddelingsgesprek' weinig zin had, omdat 'de zaak mij daar te duidelijk voor lijkt. Ik heb geen behoefte Jan te beschuldigen en de zaak is bij EZ zo "heet" dat mij dit bestuurlijk nog het beste lijkt', aldus de aanhalingen daaruit in de toelichting van de ING-redacteuren (Dierikx et al., red., 2005b, p. 333, noot 3).

in het nog plaatsvindende bestedingsoverleg zullen worden ingebracht.' Voorafgaand aan dit bestedingsoverleg mocht EZ wel reageren op de missieverslagen – wat dan kon 'leiden tot nuanceren van mijn vaststelling (...) op grond van bijvoorbeeld niet beschikbaarheid van bepaalde uit Nederland te betrekken materialen, technici, etc.' –, en EZ zou ook aanwezig zijn bij het bestedingsoverleg zelf. Maar de 'uiteindelijke beslissing' zou, 'mede na advies [van] EZ', door OS worden genomen (Dierikx et al., red., 2005b, p. 348, cursiveringen toegevoegd).

Een interne stafvergadering van DGIS stelde daarna op 24 maart 1975 een nadere richtlijn op ten behoeve van het van BuZa-ambtenaren verwachte gedrag – wellicht mede bedoeld om ongewenste communicaties naar EZ te ontmoedigen. In die richtlijn stond dat 'ook in de toekomst er op zal moeten worden toegezien dat tijdens de BEB tijdens het bestedingsoverleg geen pogingen worden gedaan om projecten of leveringen van produkten aan de orde te stellen die niet reeds door R [Pronk] zijn goedgekeurd' (aldus de toelichting van de ING-redacteuren – idem, p. 348, noot 7).

Ter onderstreping: om volledige uitschakeling van EZ bij het bestedingsoverleg ging het Pronk dus niet. Hij wilde slechts bevorderen dat bij de nieuwe concentratielanden ontwikkelingspolitieke overwegingen onbelemmerd voorrang zouden hebben – een belangrijke verbetering ten opzichte van het verleden; toen EZ vanaf het begin de aandacht kon vestigen op sectoren en activiteiten waarbij Nederlandse exporteurs een rol konden spelen. Natuurlijk hadden ook BuZa-ambtenaren weet van zulke aanbodmogelijkheden, en zal menigeen daarvan ook in het politieke overleg, desgevraagd door het ontwikkelingsland, al blijkt hebben gegeven. Pronk beschikte met deze, dankzij Den Uyl tot een voldongen feit gemaakte, voorbereiding van het bestedingsoverleg met deze landen in principe over een instrument om de belangen van het exporterende Nederlandse bedrijfsleven wat meer op de achtergrond te houden.

In het bestedingsoverleg met de overige concentratielanden had Pronk die mogelijkheid in mindere mate, al werd ook daar de rol van EZ voortaan beperkt tot advisering en minderheidsparticipatie in de bestedingsbesluitvorming. Het schijnt in ieder geval tot gevolg te hebben gehad dat de lobby's van het bedrijfsleven in korte tijd werden verlegd van EZ naar BuZa.²⁸⁸

Reacties op kritieken

Betekende het terugdringen van EZ ook dat het bestedingsoverleg in deze periode voortaan gedomineerd werd door pro-ontwikkelingsoverwegingen? Of, ten minste: dat de bestedingspraktijk merkbaar méér overeenkwam met deze overwegingen dan het geval was in het verleden? In het algemeen – dat wil zeggen: als het om alle ontwikkelingslanden gaat die in deze periode bilaterale hulp ontvingen van Nederland – bleef dit de vraag. Op twee landen na komt dat vooral door het ontbreken van bronnen met concrete en voldoende betrouwbare informatie over het verloop van de betreffende bestedingsbesprekingen, en de argumenten waarop de daar of daarna genomen besluiten berustten. De twee landen waarover die informatie wél bestaat zijn Tanzania en Sri Lanka, die het object waren van de twee gevalsonderzoeken in het al enige malen aangehaalde boek van Hoebink uit 1988. Dit leverde ook over de periode-Pronk een massa feiten en vermoedens op over de gang van zaken bij de Nederlandse hulp aan deze landen; en die lijken weinig heel te laten van de door deze minister ondernomen pogingen het bilaterale bestedingsbeleid op een fundamenteel andere leest te schoeien. Hoebinks bevindingen roepen echter ook enige vragen op.

²⁸⁸) Aldus drs. M. Damme, in een recenter telefoongesprek op 28 oktober 2011. Allerlei details van de taakverdeling met andere departementen bij de bilaterale hulpverlening waren door deze verwerkt in een inleiding voor BuZa-OS van 27 september 1979. Ik dank de heer Damme voor de kopie die hij mij toestuurde.

In de eerste plaats de representativiteit van de beide gevalsstudies. Tanzania en Sri Lanka behoorden wel tot de Nederlandse concentratielanden in deze periode, maar het waren toch relatief kleine ontvangers van hulp: respectievelijk 10 en 3 procent uitmakend van het totale bedrag dat in 1977 naar de 37 belangrijkste ontvangers van de hulp ging (Haan et al, 1984, p. 63). Dit lijkt te weinig voor een representatief beeld van het bilaterale beleid in deze periode.

En dat geldt nòg meer voor Hoebinks eigen doelstelling: 'een zo precies mogelijk beeld te schetsen van de effecten van de Nederlandse hulp *in zijn algemeenheid*' (Hoebink 1988, p. 15; cursivering toegevoegd).

Pronk, die een jaar later een opmerkelijke recensie schreef van Hoebinks boek, aarzelde desondanks niet diens 'keuze van deze twee case studies verantwoord' te noemen (Pronk 1989, p. 14). Hoewel hij dit oordeel niet nader toelichtte, is wellicht aan te nemen dat hij Hoebinks criteria voor deze keuze aanvaardbaar vond. Ik heb voor die criteria ook begrip – vooral omdat het een eenpersoonsonderzoek betrof. Maar met representativiteit hebben Hoebinks criteria heel weinig te maken, terwijl de in tal van opzichten geringe betekenis van deze twee landen geen enkele rol speelt in zijn boek (Hoebink 1988, p. 15).

De beperktheid van deze cases rechtvaardigt dus twijfel aan de representativiteit van Hoebinks overwegend negatieve beoordelingen van de hulp aan deze landen. Bij voorbeeld, het zeer grote aantal van diens uiterst kritische, vaak zelfs vernietigende, constateringten ten aanzien van het ontwikkelingsnut van de gefinancierde activiteiten in deze landen lijkt het althans welhaast onmogelijk te maken, dat er bij de (meeste?) andere ontvangers van Nederlands hulp even slechte, laat staan nòg slechtere, resultaten te noteren zouden zijn. Gunstigere uitspraken over die andere hulprelaties zouden daarom wellicht waarschijnlijker zijn, al was het slechts omdat de oorzaken van de wanprestaties in Tanzania en Sri Lanka ook waren toe te schrijven aan de aard en de omstandigheden van het eigen beleid van deze landen, en niet uitsluitend aan Nederlandse belangen of nalatigheden.

Pronks recensie had op de mogelijke eenzijdigheid van Hoebinks case studies echter geen aanmerkingen. Zoals bij voorbeeld zijn latere opvolger, Bukman, die zich verschool achter het feit dat veel van Hoebinks voorbeelden uit de praktijk betrekking hadden op het verleden, terwijl er volgens hem inmiddels 'tal van ingrijpende [beleids]wijzigingen' waren doorgevoerd (*de Volkskrant*, 8 december 1988). Daarnaast had Pronk zich ook kunnen verschuilen achter het feit dat de Hoebink niets te melden had over de hulp aan de andere landen. Hij deed dat echter niet, en gaf in zijn recensie alleen meningen over wat Hoebink wel had onderzocht – misschien omdat hij diens landenkeuze zodanig 'verantwoord' vond dat hij diens bevindingen ook wijdere relevantie toekende, òf omdat hij andere redenen had om Hoebinks onderzoek niet te hard te vallen?²⁸⁹

Hoe dan ook, Pronk was erg lovend over dit boek, afgezien van enkele terecht kritische kanttekeningen. Hij prees niet alleen Hoebinks algemene aanpak, maar had in het bijzonder waardering voor diens gedetailleerde evaluatie van de hulp aan Tanzania en Sri Lanka. Met name ten aanzien van 'de periode die [hij] zelf het beste [kon] overzien', vond Pronk de door Hoebink verzamelde 'feiten in ieder geval correct gepresenteerd en niet eenzijdig geselecteerd', en ook diens 'interpretatie' daarvan 'niet vooringenomen.' Hoewel zijn eigen interpretatie van die feiten wel 'op een aantal punten' verschilde van die van Hoebink, had dat voor hem ten aanzien van de 'belangrijkste bevindingen van deze studie dan ook geen gevolgen. Integendeel', zo sloot hij deze passage af: 'ik ben het met veel van Hoebinks conclusies eens' – wat verderop in de recensie licht gecorrigeerd werd met de opmerking dat hij diens conclusies 'grotendeels' kon onderschrijven (Pronk 1989, respectievelijk p. 14, 29, 14 en 23).

Ik kan niet beoordelen of hij hierin gelijk had, met name omdat ik noch de situatie in bei-

²⁸⁹) Ik herinner aan wat ik in paragraaf 6.1 schreef over Pronks (over)gevoeligheid voor kritiek uit de linkse hoek.

de landen, noch het beleid in Den Haag, zo goed ken als de minister. Maar het was wel een vriendelijk oordeel.²⁹⁰

Echter, (te) vriendelijk of niet, ik geloof wel dat Bol gelijk had toen hij in zijn recensie van Hoebink schreef, dat zelfs als diens 'beweringen uiteindelijk maar voor de helft waar zouden zijn', er nog genoeg reden is om ze serieus te nemen (Bol 1989, p.178).

Omdat ik niet weet welke van Hoebinks constateringën meer of minder betrouwbaar zijn, zal ik hier geen voorbeelden aanhalen uit zijn boek om daarmee het bestedingsbeleid in deze periode te karakteriseren. Het gaat mij slechts om een globale beoordeling van dit beleid, voornamelijk alleen: of, of in hoeverre, het beter was dan dat van Pronks voorgangers. Voor dat doel kunnen Pronks, mede door Hoebinks evaluatie gevormde, conclusies over de hulp aan deze twee landen een uitstekende leidraad zijn.

Hoe luidde Pronks oordeel, terugblikkend vanuit 1989, over de gang van zaken bij de hulp aan Tanzania en Sri Lanka in deze periode? Zijn teleurstelling niet onder stoelen of banken stekend, vond hij niet alleen Hoebinks weergave van de feiten 'fascinerende lectuur', maar bekende hij ook dat hem bij de lezing ervan 'soms het schaamrood naar de wangen' was gestegen, 'of

²⁹⁰) Ik heb echter wel enkele twijfels over Hoebinks analyse, naast de globalere kritiek die ik reeds in hoofdstuk 1 gaf (zie noot 9 op p. 7):

- Pronk noemde Hoebinks cases niet alleen verantwoord gekozen, maar ook 'uitputtend beschreven' (1989, p. 14). Zelf stelde de laatste weliswaar dat hij 'uiteindelijk 90-95 percent' van de hulpuitgaven aan deze landen bestudeerd had. Misschien had Pronk geen reden om dat te betwijfelen, maar mij lijkt dit percentage niet goed te rijmen met het aandeel van sommige nauwelijks tot niet onderzochte sectoren in tabel 3.2.3 van het hoofdstuk over Tanzania, terwijl een vergelijkbare tabel over de hulp aan Sri Lanka geheel ontbreekt (Hoebink 1988, respectievelijk p.15, 86 en 154-165).
- Een andere recensent van Hoebinks boek, Bol, die in elk geval de situatie in Tanzania veel langer en beter kent dan de auteur, had wel wat bedenkingen tegen enkele van diens uitspraken: onder andere dat hij te weinig onderscheid maakte 'tussen vermijdbare fouten en die welke inherent zijn aan het ontwikkelingsproces'; dat als gevolg van een bepaalde 'slordigheid' diens percentage van de hulp dat de armsten 'min of meer direct bereikt' misschien wel de helft, zo niet tweederde te laag was; en dat hij zich te eenzijdig richtte op de directe effecten voor de 'armsten' en de indirecte er te weinig bij betrokken (Bol 1989, p. 178 -180). Hoebink tikte deze commentator vervolgens wel op de vingers voor enkele *andere* niet (geheel) juiste interpretaties, maar over deze opmerkingen zweeg hij.
- Overigens vind ik ook Hoebinks (hoofd)stelling: dat 'het grootste obstakel voor een beter [Nederlands] hulpbeleid, de machtsverhoudingen in Nederland zijn' – wat Bol bestreed, maar inderdaad niet volledig weergaf, en die Hoebink in het slot van zijn weerwoord nog eens herhaalde (Hoebink 1989, met het citaat op p. 376), meer een ideologisch uitgangspunt, dan een goed onderzochte stelling. Pronk, wiens bespreking negen maanden na die van Bol verscheen, ging niet op diens opmerkingen in, en vond kennelijk ook deze stelling van Hoebink niet bezwaarlijk – wellicht omdat hij als links politicus het genoemde ideologische uitgangspunt eveneens aanhing?
- Een ander voorbeeld van Pronks misschien wat te milde oordeel, is zijn commentaar op Hoebinks betoog over de effecten van de hulp voor de Nederlandse economie. Pronk wees er wel op dat die hulp een hoeveelheid buitenlandse deviezen representeert, die niet alleen direct of indirect uiteindelijk in het buitenland besteed *moet* worden, maar dat het niet allesbepalend is waaraan die hulp *in eerste instantie* wordt besteed: elke additionele importmogelijkheid kan immers gebruikt worden overeenkomstig de ontwikkelingsprioriteiten van het ontvangende land. Of dat laatste ook gebeurt is natuurlijk niet gegarandeerd, maar dat ligt dan niet alleen aan de donor, of aan het (mede) dienen van diens belangen. In Hoebinks visie lijkt daarentegen welhaast elk voordeel van het Nederlandse bedrijfsleven ten kosten te gaan van het hulpontvangende land, of van de armen in dat land. Terwijl de conclusie dat het Nederlandse bedrijfsleven 'het meeste' van de hulp profiteerde, of dat 'alleen' dit bedrijfsleven ervan profiteerde, Hoebink om de haverklap uit de pen vloeit, zie je hem echter nergens een echte vergelijking maken van baten en lasten bij donoren en ontvangers.
- Daarnaast had Pronk ook geen kritiek op Hoebinks oppervlakkige en uiterst onnauwkeurige vergelijking van de Nederlandse hulp en exporten naar de twee landen. De verschillende graden van exportsubstitutie die Hoebink wel of juist niet meent te kunnen constateren zijn allesbehalve duidelijk. Dat ze ook weinig zeiden, stelde Pronk wel, maar dat Hoebink impliciet suggereerde dat hier sprake was van nadelen voor het ontvangende land, zonder daar meer over te zeggen, liet hij onweersproken (Pronk 1989, p. 30-31, en Hoebink 1988, p.144-146 en 226-228).

een plaatsvervangende schaamte' hem had bevangen. 'Niet zelden is er knoeiwerk afgeleverd', zo vervolgde hij, 'alle goede bedoelingen ten spijt. Er is ook veel mislukt' – al was dat dan 'natuurlijk niet alleen het gevolg van falen aan Nederlandse kant.' Hoewel Pronk in Hoebinks boek ook steun vond voor zijn mening, dat het ambtelijk apparaat 'loyaal' en 'de ontwikkelingszaak zeer toegewijd' was, gaf hij wel toe dat dit apparaat 'onvoldoende greep [had] op de uitvoering van het beleid.' Dit tekortschieten in de uitvoering weet hij, naast 'de steeds meer toegenomen druk en obstructie van de ontwikkelingsdoelstellingen (...) van de kant van het ministerie van Economische Zaken' – en dus kennelijk *zonder* dat zijn versterkte bevoegdheden over het bestedingsbeleid dat voldoende hadden kunnen weerstaan –, ook aan 'ontduiking van instructies door derden', èn, nog opmerkelijker, zoals hij al eerder in de bespreking had genoteerd: ook aan besluiten van uitvoerende ambtenaren 'zonder dat de minister daarvan in kennis werd gesteld', en die 'soms tegen de nadrukkelijke instructie in genomen' werden (Pronk 1989, respectievelijk p. 29 en 22, inclusief zijn toelichting in noot 26 op p. 34).²⁹¹

Dit zegt wel genoeg. Als Pronk elf jaar na zijn eerste ministerschap tot dit oordeel kwam over het bestedingsbeleid bij de hulp aan Tanzania en Sri Lanka in deze periode, dan mogen we wel concluderen dat er ook volgens hem in deze periode nog van alles schortte aan de voorbereiding en uitvoering daarvan – en misschien ook wel aan die van de bilaterale hulp aan andere landen.

Meer in het algemeen, wat is er bekend aan empirische gegevens over de binding en besteding van de Nederlandse ODA in deze jaren van Pronk?

Allereerst de officiële cijfers van de DAC over de drie soorten *formele* binding, waarnaar hierboven al even verwezen werd. Wat Nederland betreft daalde het aandeel van de hulp die in *volledig gebonden* vorm werd aangeboden in deze periode van 56 procent van de totale ODA in 1973 naar 34 procent in 1977. Tegelijkertijd steeg het aandeel van de *partiële ontbonden* bedragen in dezelfde jaren van 11 naar 18 procent, en dat van het restant: de *volledig ongebonden* hulp, van 33 naar 48 procent.²⁹² Let wel, dit waren de *formele* bindingspercentages, geregistreerd bij de aanbidding van deze hulp. Hoewel de werkelijke bestedingen heel anders kunnen zijn uitgevallen, suggereren deze cijfers in beginsel wel een geleidelijk toenemende bestedingsvrijheid voor de ontvangers van Nederlands hulp.

Als dit een positieve ontwikkeling betekende voor de betreffende ontwikkelingslanden, dan was het beeld voor Nederland zelfs nog iets gunstiger dan dat voor de DAC als geheel: terwijl de percentages van de geheel ontbonden hulp van de DAC-groep in deze jaren in dezelfde orde van grootte lagen als die van Nederland, daalde dat van de geheel gebonden hulp van de DAC-groep iets minder (van 56 naar 39 procent), en steeg dat van de partiële ontbonden hulp slechts van 9 naar 14% van de totale DAC-ODA; deze partiële ontbinding bleef dus zowel qua hoogte als qua stijgingstempo achter bij wat dit aandeel deed in de Nederlandse ODA.²⁹³

²⁹¹) Op p. 25 van zijn recensie kritiseerde Pronk Hoebinks suggestie dat de door hem begonnen reorganisatie van het ambtelijk apparaat, de opstelling van de landendocumenten en van de geïntegreerde instructies voor het bestedingsoverleg, en de beleidsplanning per land 'niet pas onder minister De Koning startte'. Hoebink had het echter op de pagina's waarnaar Pronk verwees (in zijn 1989, noot 33 op p. 34) niet zozeer over het 'starten' van dit soort verbeteringen, als wel over het doorzetten, uitvoeren en verder vormgeven ervan in de periode-De Koning. Maar dit is een kwestie waarop ik eveneens uitvoeriger inga in subparagraaf 6.3.4.

²⁹²) Volledigheidshalve zij vermeld dat de genoemde dalingen en stijgingen geen van drieën monotoon waren (erwaren fluctuaties in de tussenliggende jaren, en soms zelfs forse). Maar het gaat hier alleen om het globale beeld, en dat komt voldoende tot uitdrukking met de cijfers van het eerste en laatste jaar van deze kabinetsperiode.

²⁹³) Alle percentages berekend uit de desbetreffende tabellen in DAC 1974, p. 248-249, en DAC 1978, p. 221a., met alleen nog de kanttekening dat voor 1973 het percentage van de technische hulp geheel is meegeteld bij de volledig gebonden hulp. Dit laatste is weliswaar in strijd met de mededeling in alle Nederlandse overheidsstukken dat de technische hulp in ongebonden vorm wordt aangeboden, maar dat wordt niet bevestigd

Bezien we vervolgens het totaal van de binding van de Nederlandse hulp volgens het onderzoek dat we ook in de vorige hoofdstukken al hebben aangehaald (De Haan et al. 1984). De auteurs noemen dit totaal de *feitelijke binding*. Zij hebben het dan niet alleen over de som van de *formele* en de *informele* binding, maar ook uitsluitend over de *bilaterale* hulp, terwijl ook het onderscheid tussen volledige en partiële binding in dit onderzoek niet wordt gemaakt. De cijfers van de feitelijke en de formele binding, die deze auteurs vonden van Nederlands bilaterale ODA in de periode 1973-'77, zijn weergegeven in Tabel 6.3 (op p. 614), en ik heb daaraan mijn berekening van de informele binding (het verschil tussen de regels 1 en 2) toegevoegd.²⁹⁴

Deze tabel laat in een oogopslag tevens de onderlinge verhoudingen tussen deze drie soorten binding zien. Vergelijken we de *formele binding* in deze tabel met die van Nederlands totale ODA (dus inclusief de multilaterale geldstroom), zoals hierboven aangehaald uit de DAC-bron, dan geeft deze bilaterale binding een minder sterke daling te zien dan die van de totale ODA – en dit verschil werd niet verstoord door de stijging in 1977, want ook de totale ODA had zo'n stijging in dit jaar, vergeleken met 1976 (zoals blijkt uit het eerdere DAC-rapport 1977, p. 191).

Het totaal van de *feitelijke binding* in de tabel heeft echter helemaal niet zo'n dalende tendens (al lijkt dit wel zo als men alleen het eerste met het laatste jaar vergelijkt). In tegendeel, deze feitelijke binding schommelt van jaar tot jaar, waarbij vooral de eenmalige piek van 71 procent in 1975 opvalt. En die piek blijkt nog geprononceerder te zijn in regel 3 (de *informele binding*), die het saldo vormt van beide andere bindingsmethoden: 17 procent in 1975, bijna een verdubbeling ten opzichte van 1974, en in 1976 weer helemaal terugzakkend naar dit eerdere percentage.

Nader beschouwd, lijkt de wisselvalligheid van de feitelijke binding in deze periode geheel verklaard te worden door de scherpe en (bijna) gelijkmatige stijging van de informele binding naar haar hoogste niveau in 1975, en een iets minder steile daling daarna. *Waarom* deze informele binding plotseling omhoog schoot in 1975, en daarna weer terugviel, was geen vraag die De Haan c.s. zich stelden.²⁹⁵ Aangezien deze informele binding vooral in het bestedingsoverleg met de ontvangende landen tot stand kwam – hoewel niet alleen daar –, en Pronks regie van dat

door de DAC-rapporten van 1975 en '76: daarin wordt de ongebondenheid van de Nederlandse technische hulp in 1974 op nul gewaardeerd en in 1975 als niet beschikbaar, terwijl die van enkele andere landen wel hoger was of zelfs 100 procent (DAC 1975, p. 222, en 1976, p. 235). Ik heb daarom voor 1973 aangenomen dat de ongebondenheid van de Nederlandse technische hulp eveneens nul was.

- ²⁹⁴) Zoals uit bronvermelding bij de tabel blijkt onderzochten de auteurs bij de feitelijke binding niet de bilaterale hulp aan *alle* ontvangende landen van Nederland, maar alleen die aan een variërende groep van 34 à 36 ontwikkelingslanden (die overigens wel de grootste ontvangers van deze hulp omvat, waaronder ook alle eerdere en latere concentratielanden en de Nederlandse Antillen). Omdat De Haan c.s. het over de feitelijke binding hebben, gaat het bij hen dus alleen om de *gedwongen* besteding van deze landen, en niet om hun *totale* besteding van ontvangen hulp uit en in Nederland (ook wel eens het 'terugvloeiingspercentage' genoemd). Een deel van die totale besteding zal, als die de gebonden besteding overtreft, dus op vrijwillige basis moeten hebben plaatsgevonden, wat deze auteurs bevestigd menen te zien in enkele cijfers over dit totaal uit andere bronnen, die inderdaad hoger uitkomen dan de door hen zelf vastgestelde feitelijk gebonden besteding (één van die bronnen komt verderop nog ter sprake). Ter vermijding van terminologische verwarring tussen 'feitelijke binding' en 'feitelijke besteding' wijs ik er nadrukkelijk op dat:
- feitelijke binding = formele plus informele binding, die samen de enige vorm van gedwongen besteding zijn, en
 - feitelijke besteding = gedwongen plus vrijwillige besteding.

- ²⁹⁵) De auteurs lieten zelfs na hun cijfers van de formele en de feitelijke binding nader te vergelijken en uitspraken te doen over de hoogte van de informele binding. Daarnaast is ook de herkomst van hun gegevens over de formele binding van Nederland in deze jaren niet te verifiëren: zij vermelden bij de betreffende tabel wel dat hun reeks over 1972-'81 afkomstig is uit de DAC-Reviews van de verschillende jaren, maar dat klopt niet. Zoals we al eerder opmerkten begon de DAC pas in 1974 met het publiceren van bindingsgegevens, terwijl de cijfers over de bilaterale en multilaterale binding in 1976 en '77 er pas vanaf 1977 bijkwamen. Maar

Tabel 6.3: Verschillende bindingspercentages van de Nederlandse bilaterale ODA aan ontwikkelingslanden in 1973-'77 (in % van de desbetreffende ODA-bedragen in deze jaren)

	1973	1974	1975	1976	1977
1. Feitelijke binding	66	64	71	60	62
2. Formele binding	64	55	54	51	56
3. Informele binding (1 – 2)	2	9	17	9	6
4. Regel 3 in % van regel 1	3	14	24	15	10

Bron: Haan et al. 1984, regel 1: tabel 7.3, p. 148 (betreft 34 ontvangende landen in 1978 en 1981, 35 in 1980, en 36 in 1979)
regel 2: tabel 7.1, p. 141 (betreft een niet nader omschreven groep van ontvangende landen)

overleg waarschijnlijk pas in 1974 goed op gang zal zijn gekomen, zijn er blijkbaar dus eerst twee ja-ren geweest waarin deze vorm van bestedingsdwang (in procenten van de hulp) nog fors toenam (in 1974 tot meer dan het viervoudige – 9 procent – en in 1975 nog eens tot bijna het dubbele – 17 procent), voordat er in de tweede helft van de periode een bijna even grote daling van de in-formele binding ontstond.

Uit dit laatste blijkt echter niet zonder meer dat Pronks streven om de ontvangende landen meer bestedingsvrijheid te gunnen slaagde – als dat tenminste zijn doel was. De latere daling van de informele binding blijkt namelijk in 1977 alweer tegengewerkt te zijn door een stijging van de formele binding (van 51 naar 56 procent). Al met al dus vooralsnog geen aanleiding tot juichen voor wie het pro-ontwikkelingmodel als maatstaf neemt.

Terwijl de voorgaande cijfers nog wel wat vragen open laten, is er wèl een ander gegeven dat de indruk bevestigt dat er in de laatste jaren van Pronks ministerschap toch enige verbetering optrad in de bestedingsvrijheid van ontvangende ontwikkelingslanden. Het is echter een gegeven, dat alleen beschikbaar is over de jaren vanaf 1974, en bovendien om twee redenen niet vergelijkbaar is met de voorgaande cijfers:

- a) het heeft slechts betrekking op (een deel van) de Nederlandse bilaterale hulp aan alleen concentratielanden (begrotingscategorie I, die gemiddeld iets meer dan 40 procent van de totale ODA bedroeg, en 65 procent van de bilaterale ODA); en
- b) het betreft alleen de *bestedingsafspraken* met deze landen, wat niet zonder meer gelijk mag worden gesteld met gebonden (is: opgedrongen) bestedingen.²⁹⁶ Maar het is wèl een op zichzelf interessant gegeven, en er kwam ook een interessante uitsplitsing bij naar voren van de goederen en diensten die met de hulp gekocht zouden worden (op dit laatste

wellicht beschikten De Haan c.s. over niet gepubliceerde cijfers over de eerdere jaren, of misschien over de Nederlandse gegevens die alleen nog maar *aan* de DAC waren gerapporteerd. Bij gebrek aan andere bronnen maak ik daarom hier toch maar gebruik van hun cijfers.

²⁹⁶) En zelfs niet met de uiteindelijke werkelijke bestedingen, zo vernam ik van Jepma (die de leiding had van het geciteerde onderzoek van De Haan c.s.). Het was pas in de jaren negentig dat hij, naar aanleiding van vragen in de Tweede Kamer, door Pronk werd benaderd om een nieuw onderzoek te doen op DGIS naar de werkelijke hulpbestedingen in Nederland. Dat resulteerde, onder andere, in Jepma & Kamphuis 1997, met cijfers over de totale terugvloeiing in de jaren 1991-'95 (telefonische en e-mailcommunicatie met Jepma op 8 en 18-20 augustus 2008).

kom ik zo meteen terug).

Het betrof het overzicht dat in de eerste MvT van minister De Koning (voor 1979) gegeven is van de bestedingen die in vier van Pronks jaren werden overeengekomen met de ontvangende concentratielanden van goederen en diensten geleverd door, achtereenvolgens: Nederland, ontwikkelingslanden, en andere donorlanden. Hieruit bleek dat van deze uitgavencategorie een opmerkelijk hoog aandeel werd afgesproken dat alleen in Nederland besteedbaar was – ook al liep dat aandeel wél terug, in geleidelijk afnemende stappen, van 91 procent in 1974 tot 72 procent in 1977.²⁹⁷ Bovendien zou het grootste deel van het restant van deze hulp worden besteed in ontwikkelingslanden, een aandeel dat toenam van 9 tot 26 procent, en dat op zijn beurt weer geheel of overwegend zou opgaan aan de financiering van lokale kosten in het ontvangende land (stijgend van 9 tot 21 procent). Het aandeel dat in dit overzicht werd aangeduid als 'partiële ontbinding' zou dan waarschijnlijk alleen naar *andere* ontwikkelingslanden gaan (van 0 naar 5 procent), terwijl het aandeel dat in andere donorlanden zou worden besteed, groeide van 0 naar 2 procent van de betreffende Categorie-I-hulp.²⁹⁸

Kortom, hoewel, nogmaals, de afgesproken hoge besteding in Nederland niet uitsluitend als gedwongen mag worden beschouwd, was er dus wel sprake van een voor de betrokken ontwikkelingslanden gunstige stijging van de financiering van lokale kosten.

Wat de genoemde uitsplitsing van goederen en diensten betreft: 30-40 procent van de afgesproken aankopen in Nederland betrof 'grote kapitaalgoederen' (vliegtuigen, baggeruitrusting of hele fabrieksinstallaties), die aldus vooral door grote ondernemingen worden geleverd; de rest werd verdeeld over middelgrote en kleine kapitaalgoederen, grondstoffen en onderdelen, en bulkgoederen en diensten. Mogelijk waren de werkgelegenheidseffecten van deze bestedingen in Nederland waarschijnlijk méér verbonden aan de laatste groepen van leveranties dan aan die van grote kapitaalgoederen.

Voor het verwerven van orders bij en opdrachten aan Nederlandse bedrijven kan echter, gezien vanuit pro-domo-overwegingen, ook het aanknopen van nieuwe hulprelaties interessant zijn. Louisse heeft daarom onder andere uitgezocht of de hulp aan nieuwe concentratielanden een positieve invloed had op de Nederlandse exporten naar die landen: van de zes nieuwe landen waarvoor handelsgegevens beschikbaar waren, was er echter maar één, Sri Lanka, waar de hulptoename vooraf ging aan een stijging van de invoer van dat land uit Nederland (wat overigens ook in Suriname gebeurde, maar daar overtrof de hulp de invoer aanzienlijk, zelfs nadat de hulpoverdracht in 1977 al weer terugliep en de invoer nog steeds steeg). Bij drie van deze nieuwe landen (Soedan, Zambia en Egypte) liep de hulptoename één of meer jaren achter bij de

²⁹⁷⁾ MinBuza 1978a, p. 89. Het is overigens niet zeker of deze cijfers slaan op de besteding van alle uitgaven in deze Categorie I of alleen op de financiële hulp daaronder (zoals de begeleidende tekst af en toe suggereert). In een ander onderzoek dat twee jaar later werd gehouden in het kader van de 'Heroverweging collectieve uitgaven' uitgevoerd ten tijde van het kabinet-Van Agt-1, werden in Deelrapport 5 (Heroverweging ontwikkelingssamenwerking) cijfers gepubliceerd die alleen betrekking hadden op onderdeel Ia van deze categorie, en die toonden ook voor de twee laatste jaren (1976 en '77) nog een veel hoger, en iets minder teruglopend, niveau van de bestedingen in Nederland, namelijk: 90 en 78 procent (zoals de door DGIS gemaakte berekeningen suggereerden) of zelfs 91 en 87 procent (volgens de eveneens vermelde EZ-berekeningen) (MinAZ 1981, respectievelijk Bijlage 2a, p. 29, en Bijlage 2b, p. 32). Volgens De Haan c.s. betrof dit onderzoek *alle* bestedingen (dus ook de vrijwillige) van de betreffende hulpontvangende landen in Nederland (Haan et al. 1984, p. 141). De verschillen met de in de tekst genoemde MvT-cijfers kunnen echter ook (of mede) een gevolg zijn van een inmiddels verbeterde registratie van de bestedingen.

²⁹⁸⁾ Louisse wijst er overigens op dat het redelijk hoge aandeel van de lokale-kostenfinanciering waarschijnlijk geflatteerd was. Omdat deze financiering vooral sociale projecten betrof, die doorgaans een veel tragere uitputtingssnelheid hebben dan projecten waarin de aanschaf van kapitaalgoederen overheerst, zouden deze kosten een kleiner deel van de werkelijke uitgaven in deze jaren uitmaken (Louisse 1979, p. 50).

invoergroei (terwijl de hulp aan Egypte bovendien maar een heel klein deel van de invoer uit Nederland besloeg); en bij twee van de overige landen (Jamaica en Cuba) ging de hulpstijging zelfs gepaard met een dalende invoer uit ons land.

Verder was er ook bij de concentratielanden van oudere datum weinig correlatie zichtbaar tussen de hulp en de exporten uit Nederland, ook al kenden dertien van de zestien door Louisse onderzochte oude en nieuwe concentratielanden wel een handelstekort ten opzicht van ons land (dat overigens maar in drie van de gevallen werd goedge maakt of overtroffen door de uit Nederland afkomstige hulp – Louisse 1979, p. 78-90).

De eerder genoemde formele bindingspercentages volgens de DAC die gerelateerd waren aan de totale ODA, omvatten daardoor tevens de Nederlandse hulp die via multilaterale instellingen werd geleid. Ook een deel van de daarmee te kopen goederen en diensten kwam uit Nederland, enerzijds via openbare aanbestedingen waarvoor Nederlandse leveranciers voldoende concurrerend bleken te zijn, en anderzijds via interne regels en/of niet geopenbaarde afspraken. Louisse kon achterhalen wat via vier van die instellingen (UNDP, EOF, IDA en WFP/EG, samen bijna driekwart van de Nederlandse multilaterale hulp) in ons land werd aangekocht: ruim 35 procent. Aannemend dat van de overige multilaterale bestedingen minder in Nederland terecht zou komen, schatte hij het aandeel in de totale Nederlandse multilaterale hulp op 30 procent. Maar dat betrof alleen het gemiddelde van 1972 t/m '76, met dus maar vier van Pronks jaren, en zonder dat het verloop daarvan in die jaren getoond werd (idem, p. 62). Desalniettemin overtrof de totale besteding in Nederland van de Nederlandse hulp via dit kanaal verre de inmiddels door de DAC gepubliceerde cijfers over de formele binding van de multilaterale hulp: de volledig gebonden vorm daarvan beliep slechts 2 respectievelijk 1 procent in 1976 en '77, terwijl de partieel gebonden multilaterale hulp in dezelfde jaren rond 28 procent zat, en de volledig ongebonden hulp van 70 naar 71 procent ging.²⁹⁹ Ook dat relativeert nog eens de betekenis van de formele bindingscijfers.

Het geheel van deze gegevens overziende, moet dus geconcludeerd worden dat er weinig met stelligheid te zeggen is over veranderingen in de formele en informele binding van de officiële ontwikkelingshulp aan besteding in Nederland tijdens het kabinet-Den Uyl, behalve dan: dat in de tweede helft, voor zover er cijfers zijn, wel een meer of minder dalende beweging leek te beginnen. Wel rijst dan nog de vraag of, en in welke mate, de ontvangende ontwikkelingslanden met de aldus wellicht wat minder belemmerde besteding van deze hulp tevens over de laagst geprijsde en ook in andere zin het meest in aanmerking komende goederen en diensten konden beschikken. Verhalen over misbruik van mededingingsgebreken en over met corruptie of fraude samenhangende te dure en minder adequate leveranties zijn er genoeg, maar de representativiteit daarvan is moeilijk te beoordelen. Pronk is wel bezig geweest met het aantasten van monopolieposities van Nederlandse ingenieurbureaus en andere met het bedrijfsleven geassocieerde adviesdiensten, maar dat werd tegengewerkt en vervolgens ook bemoeilijkt door personeelsgebrek bij DGIS, waardoor de uitbesteding van uitvoeringstaken moest worden uitgebreid (MinBuza 1976c, p. 29-30, en Bol 1976, p. 510-512). De connecties van deze veelal internationaal opererende intermediairs in de ontwikkelingssamenwerking zijn zodanig dat zij zowel bij multilaterale instellingen als via de kant van de ontvangende landen al in een vroeg stadium (en in Nederland ook via andere ministeries dan BuZa) invloed uitoefenen op de aard en wijze van besteding van de fondsen (een probleem dat Pronk ten onrechte bagatelliseerde in zijn reactie op commentaren tegen het einde van zijn eerste ministerschap – Pronk 1977b, p. 575).

²⁹⁹) Berekend op basis van DAC respectievelijk 1977, p. 191, en 1978, p. 221a.

De schade van minder adequate of totaal ongeschikte leveranties is moeilijk te kwantificeren (zie Herfkens & Van der Lans 1986, *passim*, voor veel voorbeelden daarvan), maar de mogelijke prijsnadelen zijn beter meetbaar. Volgens Marres, destijds werkzaam op DGIS, waren deze nadelen in de recente, economisch moeilijkere, jaren 'minimaal' gestegen tot 25 procent. Omdat hij de mogelijke efficiencyverliezen in de ontvangende landen op 5 procent schatte, lag de reële waarde van de gebonden hulp volgens hem 'zeker' 30 procent lager dan het nominale hulpbedrag suggereerde (Marres 1980, p. 135). Al met al dus een problematiek waarin tijdens het kabinet-Den Uyl nauwelijks verbetering kon worden gerealiseerd.

Directe bedrijfsinvesteringen in ontwikkelingslanden en de FMO

Het integrale ontwikkelingsbeleid van het kabinet-Den Uyl zou, naast de eerder besproken handel met en het bevorderen van importen uit ontwikkelingslanden, ook rechtstreekse steun omvatten aan de opbouw van eigen productiecapaciteit in die landen. Dit vermogen tot voortbrenging van voor consumptie of verdere verwerking beschikbare goederen en diensten kan, vanuit het buitenland, op vele *indirecte* manieren worden bijgestaan – het merendeel van de ODA en non-ODA-uitgaven van de donoroverheden is daarop gericht. In deze sectie zullen we het echter alleen hebben over de *rechtstreekse* bijstand daaraan door de institutie die ook in Nederland zelf tot de meest prominente eigenaar en beheerder van productie-activiteiten behoort: de particuliere onderneming. Particuliere, op winst gerichte, bedrijven houden zich om verschillende redenen, hoofdzakelijk afhankelijk van de aard van hun activiteiten, ook bezig met het vestigen en uitbreiden van, of het als (mede)eigenaar deelnemen in, al of niet particuliere ondernemingen in ontwikkelingslanden.³⁰⁰ Het hoofdonderwerp van deze sectie is weliswaar de door minister Udink opgerichte *Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden* (FMO), met als hoofdtaken dergelijke bedrijfsinvesteringen van Nederlandse ondernemingen te stimuleren. Het is echter nodig eerst iets te zeggen over deze investeringen zelf.

Zoals in hoofdstuk 1 en daarna enige malen is benadrukt, werden in de loop van de tijd de pro-ontwikkeling-opvattingen over het nut van buitenlandse particuliere investeringen in ontwikkelingslanden voor deze landen geleidelijk aan bijgesteld: na een aanvankelijke achterdocht over de primair door eigenbelang geleide activiteiten van de betrokken westerse ondernemingen ontstond mettertijd meer oog voor de mogelijkheid van verenigbaarheid van hun belangen met die van overheden en bedrijven in ontwikkelingslanden. Het begin van die kentering manifesteerde zich in Nederland juist in deze periode, en is in grote lijnen ook traceerbaar in de persoonlijke opstelling van minister Pronk.

Terwijl Pronk zelfs in het linkse imago van het kabinet al opviel als criticus van de Derde Wereld-operaties van het bedrijfsleven, ging hij in de ogen van de ondernemers zelf door voor weinig minder dan hun staatsvijand numero één. Het was dan ook vooral uit tactische overwegingen dat Pronk in zijn eerste MvT zijn opvattingen over de rol van buitenlandse particuliere investeringen in het ontwikkelingsproces graag doorgaf in de woorden van de kritiek die zijn voorganger Boertien daarover had genoteerd in diens (laatste) MvT voor 1973. Echter, anders dan bij Boertien, bevatten de passages van Pronk alleen een opsomming van de negatieve aspecten van deze investeringen, aangevuld en soms aangedikt met eigen meningen gebaseerd op

³⁰⁰) Net als in voorgaande hoofdstukken gaat het hier om wat gewoonlijk wordt omschreven als 'directe particuliere investeringen', die zich onderscheiden van particuliere 'beleggingen', die wel eigendomsoverdracht kunnen omvatten, maar geen (majeure) bemoeienis met het bedrijfsbeleid van het beleggingsobject impliceren. In het Nederlands kan, door het bestaan van een eigen woord voor deze laatste categorie, het adjectief 'directe' bij investeringen doorgaans worden weggelaten. Investerings door in Nederland gevestigde multinationale ondernemingen vallen eveneens onder de hier behandelde particuliere middenstroom.

een deel van de wetenschappelijke en de meer politieke literatuur. Dat er ook positieve gevolgen aan te onderkennen waren – Boertien verwees daarvoor ook naar een recent OESO-onderzoek dat door het Rotterdamse NEI was uitgevoerd –, leek op grond van Pronks tekst ondenkbaar; zelfs de bijdrage van deze particuliere kapitaalstroom aan de totale overdracht van middelen naar ontwikkelingslanden kwam slechts indirect naar voren in de zin die stelde, dat de kritiek enerzijds en de wenselijkheid van een grotere overdracht anderzijds 'een onduidelijk beeld hebben doen ontstaan,' waarvan 'het gewenst is dat hierin spoedig helderheid komt.'

Voor een goed oordeel over de betekenis van deze investeringen, zo stelde Pronk, waren nieuwe studies nodig, ook van VN-organen en van de Beweging van Niet-Gebonden Landen (BNGL). En Nederland had al aangekondigd bereid te zijn tot additionele financiële steun daaraan. Bovendien zou er ook in Nederland beleidsgericht onderzoek worden gestimuleerd, waarbij de regering zowel werkgeversorganisaties als vakcentrales wilde betrekken (ter vergelijking: MinBuza respectievelijk 1972, nr. 2, p. 26 en 1973b, nr. 2, p. 35-36).

De genoemde NEI-studie was een van de onderzoeken waaraan ook de Nederlandse regering financieel had bijgedragen. De onderzoeksleider, Professor Bos van wat toen nog de NEH heette, vatte de voornaamste resultaten en een vergelijking met een in hetzelfde OESO-kader uitgevoerd Canadees onderzoek, samen in een persoonlijke beschouwing in de *Internationale Spectator*. Daarin konden wel wat nieuwe en gedeeltelijk meer positieve empirische effecten voor de gastlanden worden gepresenteerd. Maar veel belangrijker waren de ontwikkelde methodologie voor het schatten van meetbare macro-economische gevolgen van buitenlandse bedrijfsinvesteringen, en de mogelijkheid om daarmee zichtbaar te maken hoezeer *directe* en *totale* effecten van elkaar kunnen verschillen en in welke mate beide afhangen van de bij het onderzoek gemaakte veronderstellingen (bijvoorbeeld ten aanzien van de vraag of er wel of geen alternatieven zijn voor de onderzochte investering uit het buitenland).³⁰¹

Er kwamen in de jaren hierna nog vele andere onderzoeken, sommige globaal en algemeen (maar daarom vaak met minder diepgang en met meer impressionistische dan empirische bevindingen), andere gedetailleerder, of beperkt tot één of enkele sectoren en/of landen (en daardoor minder representatief). En er kwamen in 1973 en '74 ook nog VN-rapporten uit over de rol van multinationale (of transnationale) ondernemingen en hun invloed op het ontwikkelingsproces en internationale relaties in het algemeen (United Nations 1973 en 1974); deze leidden onder andere tot de oprichting van zowel een Centrum voor onderzoek en informatie als een intergouvernementele Commissie inzake Transnationale Ondernemingen (de laatste begon in 1976 aan de opstelling van een gedragscode voor zulke ondernemingen). En uiteraard kregen de buitenlandse investeringen en andere activiteiten van transnationale en nationale ondernemingen ook veel aandacht in de diverse NIEO-pleidooien en de vele internationale onderhandelingen en conferenties die in deze periode plaatsvonden.

Opvallend was echter, dat de scherpe kritiek die met name regeringen van ontwikkelingslanden in die jaren in internationale fora uitoefenden op het doen en laten van westerse ondernemingen steeds meer bleek te gaan contrasteren met het feitelijke, vaak veel minder kritische,

³⁰¹) Bos 1972, p. 1999. De NEI-studie zelf verscheen pas in 1974 (Bos, Sanders & Secchi) en de bedoelde Canadese studie in 1973 (Reuber et al.). Beide bevatten uitgebreide overzichten van de bestaande literatuur; terwijl de NEI-studie zich in het bijzonder richtte op de kwantitatief meetbare, marginale en cumulatieve inkomens- en betalingsbalanseffecten in zes landen (de Filippijnen, India, Ghana, Guatemala, Argentinië en Zaïre, maar dat laatste viel weer af door onvoldoende gegevens), wijdde die van Reuber c.s. zich meer aan andere effecten (waaronder werkgelegenheid, belastinginkomsten, technologie en scholing). Bos analyseerde in een iets later artikel ook nog enkele andere onderzoeken (Bos 1974), en Janssen wees er in zijn recensie van de NEI-studie op dat als gevolg van de, mede door het gebrek aan gegevens, noodzakelijke simplificerende veronderstellingen van het onderzoek, hoe ingenieus die ook waren, de gevonden kwantitatieve resultaten niet meer dan 'een zekere indicatie' gaven van de mogelijke effecten in de genoemde vijf landen – 'en dat nog vooral omdat we niets beters hebben!' (Janssen SJ 1976, p. 1271).

beleid dat zij in eigen land voerden ten aanzien van buitenlandse investeringen.³⁰² Dat had wel iets te maken met aanpassingen die het bedrijfsleven doorvoerde in reactie op de eerdere kritische bejegening international. Maar ook het duurder wordende internationale leenkapitaal en de groeiende schuldproblemen van allerlei landen speelde mee. In het licht van dit laatste werden het niet-schuld-creërende karakter van directe investeringen en de daarmee verbonden kennisoverdracht en toegang tot buitenlandse leveranciers en afzetmarkten een veel aantrekkelijker alternatief. De internationale kritiek verstomde weliswaar niet onmiddellijk, maar nadat ook het mede door buitenlandse investeringen gestimuleerde economische succes van de Aziatische NIC's zich duidelijker begon af te tekenen, besloten steeds meer regeringen van ontwikkelingslanden tegen elkaar op te bieden met belastingfaciliteiten en andere gunstige vestigingsvoorwaarden om meer westerse investeerders aan te trekken.

De kentering in Pronks opstelling voltrok zich aanvankelijk voornamelijk binnenskamers, en wellicht alleen in zijn hoofd, want van wijzigingen in de inhoud en vooral de presentatie van zijn beleid ten aanzien van Nederlandse particuliere investeringen in ontwikkelingslanden was in zijn eerstvolgende MvT's nog niet veel te merken. Vermoedelijk werd zijn persoonlijke herbezinning vooral geprikkeld door de oppositie die hij van verschillende kanten ondervond tegen zijn omvormingsplannen van de FMO (zie hierna). Dit zal hem tot het besef hebben gebracht dat louter verkettering van deze investeringen hem weinig zou helpen bij het beïnvloeden van het bekritiseerde gedrag. Er volgden in 1974 en '75 diverse gesprekken met vertegenwoordigers van werkgeversorganisaties, maar de – voor zover ik heb kunnen vaststellen – eerste publieke uiting van zijn wat meer genuanceerde opvattingen over dit onderwerp dateert van 25 februari 1976, toen hij de jaarvergadering toesprak van een illustre gezelschap van Nederlandse ondernemers, de toen bijna tweehonderdjarige Nederlandsche Maatschappij voor Nijverheid en Handel (NMNH).

Over bedrijfsinvesteringen in ontwikkelingslanden zei hij daar³⁰³ – maar het was maar één van de onderwerpen die hij besprak –, dat deze 'veelal gepaard gaan met een aantal politieke en economische *neveneffecten* waardoor de *positieve* gevolgen worden verminderd of zelfs omslaan in een per saldo *negatieve* uitkomst voor het betrokken ontwikkelingsland' (Pronk 1976, p. 46, cursiveringen toegevoegd). Dat was heel wat evenwichtiger dan de visie die uit de eerste MvT opklonk. Niet alleen erkende Pronk nu ook 'de mogelijkheid van een positieve ontwikkelingsbijdrage', hij vond deze zelfs 'onmisbaar.' Het was 'immers uitgesloten dat (...) zonder de aanwending van het financiële en technische potentieel van deze ondernemingen', die 'nu reeds meer dan 50 procent van de totale middelenoverdracht aan ontwikkelingslanden' voor hun rekening namen, de industriële opbouw in de Derde Wereld en de aanpassing van de ontwikkelde landen aan een vergrote afzet uit ontwikkelingslanden, tot stand konden komen. Echter, met wat hij er onmiddellijk daarna aan toevoegde toonde hij zich nog wél de 'oude' Pronk, dan wel een representant van het dirigistisch-socialistisch denken van die tijd: want het was 'nog meer dan voorheen noodzakelijk dat overheden zowel nationaal als internationaal het kader definiëren waarbinnen het bedrijfsleven zijn bijdrage kan leveren.' En 'geen regering zal het zich kunnen of willen veroorloven beslissingen' over de industriële structuur en de sociaal-economische

³⁰²⁾ De NAR constateerde enkele jaren later, in een advies dat de verschillende onderzoeksuitkomsten uit de voorbije periode vergeleek en evalueerde, dat er een soort golfbeweging was geweest: nadat, in vergelijking met de jaren vijftig en zestig, in de eerste helft van de jaren zeventig de internationale kritiek en het aantal nationalisaties en contractherzieningen waren toegenomen, leek er tegen het einde van de jaren zeventig weer van een minder negatieve houding te kunnen worden gesproken (NAR 1979c, p. 10).

³⁰³⁾ Ik citeer de schriftelijke neerslag van zijn bij de NMNH gehouden rede, zoals afgedrukt in het maandblad *Internationale Samenwerking* van 1976-2 (p. 45-52), onder verwijzing naar Pronk 1976. De rede is later ook gepubliceerd in Pronks gebundelde redevoeringen tussen 1973 en '77 (Pronk 1977a, p. 65-72).

ontwikkeling 'in zijn totaliteit over te laten aan een door haar niet te beïnvloeden bedrijfsleven' (idem p. 47).³⁰⁴

Laten we nagaan wat Pronk precies wilde wijzigen in de FMO – zelf had hij het meestal over het 'omvormen' daarvan. In zijn eerste MvT was daarop al gepreludeerd met de mededeling die zijn eerder besproken kritiek afrondde: er zou naar worden gestreefd om uit de verschillende genoemde onderzoeken 'normen af te leiden voor een toekomstig FMO-beleid, zodat dit zich primair op de belangen van de ontwikkelingslanden zal richten'.³⁰⁵ Pas in zijn de daarna volgende MvT (voor 1975) kwam Pronk op de proppen met de 'beleidsuitgangspunten' die hem voor de FMO-omvorming voor ogen stonden (in zijn volgorde):

1. grotere concentratie op autochtoon bedrijfsleven in ontwikkelingslanden;
2. grotere zeggenschap van de staat in de FMO;
3. betere toetsing aan geldende ontwikkelingscriteria;
4. meer concessionele financieringssteun door de FMO;
5. ook FMO-financiering van technische bijstand aan bedrijven in arme landen; en
6. FMO-steun ook in relatie zien met herstructurering en buitenlandse werknemers in Nederland (MinBuza 1974b, p. 74).

Hoewel het eerste uitgangspunt sprak van 'grotere' concentratie, werd vooral beoogd het in Udinks opzet vereiste 'substantiële belang' dat Nederlandse bedrijven in de te steunen investering moesten hebben, geheel te laten vervallen. Zoals we hebben gezien in hoofdstuk 4, was deze gebondenheid aan dit belang één van de bezwaren van de critici (waaronder ook Pronk) tegen het oorspronkelijke wetsontwerp.³⁰⁶ De uitgangspunten 2 en 3, die eveneens voortkwamen uit eerder verwoorde kritiek, voorzagen vervolgens in middelen en methoden om de werkzaamheden van de FMO meer in overeenstemming te brengen met haar (destijds pas op de valreep aangepaste) primaire doel: bij te dragen aan de ontwikkeling van de landen waarin geïnvesteerd werd. Het vierde en vijfde uitgangspunt, die hetzelfde doel dienden, waren nieuw, evenals het zesde, dat de FMO wilde betrekken bij de genoemde onderdelen van het integrale herstructureringsbeleid in Nederland.

Hoe dit allemaal vorm diende te krijgen was niet alleen de vraag bij dit laatste beleidsuitgangspunt; maar echt controversieel waren alleen de punten 1 en vooral 2. Even afgezien van de reacties van de voornaamste ministeries die bij de bespreking van de OS-voorstellen betrok-

³⁰⁴) Even typerend voor zijn inmiddels meer genuanceerde dan gewijzigde standpunt was het motief dat Pronk vier maanden later gaf voor het 'niet ongeconditioneerd' bevorderen van particuliere investeringen in ontwikkelingslanden, waarvoor hij in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid 'een plaats [had] ingeruimd' (aldus zijn rede in de jaarvergadering van de aandeelhouders van de FMO, op 30 juni 1976): want 'het staat niet altijd bij voorbaat vast of het effect' van zulke commerciële investeringen op zo'n land 'positief, neutraal dan wel negatief is' (Pronk 1977a, p. 84).

³⁰⁵) MinBuza 1973b, nr. 2, p. 35-36. Vlak daarvoor was weliswaar opgemerkt dat in afwachting van verdere onderzoeksresultaten 'de schaal van de activiteiten van de FMO niet zal worden uitgebreid,' maar dat betekende niet dat de begrotingspost voor de FMO hetzelfde bleef als die in Boertiens laatste begroting. Zoals reeds opgemerkt in hoofdstuk 4 had Udink in zijn jaren de FMO-activiteiten veel te optimistische ingeschat en tot en met 1971 zodanig overdreven bedragen begroot, dat Boertien voor 1972 een veel kleiner bedrag nodig oordeelde (f. 12,9 mln.), en daarmee zelfs in 1973 nog bleek te kunnen toekomen. Toen Pronk dan ook in 1974 de FMO 'slechts' op dezelfde schaal wilde voortzetten, moest hij deze post weer van nul op een bedrag van f. 5,0 mln. brengen, zo bleek in de postgewijze toelichting (idem, nr. 3, p. 15).

³⁰⁶) De bedoelde wijziging werd toegelicht in de OS-nota over de FMO, d.d. 24 april 1974, die op 9 mei werd besproken in de Interdepartementale Coördinatiecommissie Ontwikkelingssamenwerking (CCOS) – Dierikx et al., red., 2005b, p. 189.

ken waren,³⁰⁷ kwamen de drie vakcentrales reeds in november 1974 met een gezamenlijk '*voorlopig oordeel*' waaruit bleek dat zij alles 'toejuichten', 'in beginsel goedkeurden' of 'positief beoordeelden' – *behalve* de vergroting van de zeggenschap van de staat en de vorm die Pronk daaraan wilde geven, namelijk: 'overname door de staat van de particuliere aandelen' van de FMO.³⁰⁸ Dat was een wijziging die ook de vakbeweging 'met stelligheid' afwees, omdat volgens haar de voorgestelde taakverruiming van de FMO 'in het geheel geen andere structuur' van die instelling noodzakelijk maakte. 'Integendeel' zelfs, vonden de centrales, de huidige 50-50 verdeling van de aandelen tussen overheid en particulieren sloot 'zeer goed aan op die taakverruiming,' omdat naar hun mening de nieuwe taken alleen 'door een nauw samenspel van overheid, bedrijfsleven en vakbeweging effectief te realiseren zijn' (Dierikx et al., red., 2005b, p. 303).

De brief die de Raad van Nederlandse Werkgeversverbonden drie maanden later aan het parlement richtte over Pronks plannen was eveneens vooral gericht tegen deze, wat de ondertekenaars: 'nationalisatie' van de FMO noemden – eenderde van hun brief was eraan gewijd.³⁰⁹ Deze grotere zeggenschap over de FMO betekende volgens deze ondernemersvertegenwoordigers 'het verlaten van het beginsel dat voor FMO-investeringsprojecten samenwerking tussen de Nederlandse overheid en het bedrijfsleven noodzakelijk is.' Maar de grond die zij daarvoor aan-gaven was nogal zwak: 'investeringen in ontwikkelingslanden' zouden 'in de meeste gevallen slechts met mede-investeringen en/of know-how respectievelijk management uit een industrie-land van de grond kunnen komen' (p. 2 van de werkgeversbrief). Dat was niet alleen een bewe-ring zonder enige empirische onderbouwing, maar ook een argument dat, net als het bovenge-noemde bezwaar van de vakbeweging, als zodanig weinig te maken had met de eigendomsver-houdingen in de FMO.

Vermoedelijk hing de geciteerde stellingname van beide ondernemersverbonden meer samen met hun andere bezwaar tegen Pronks voornemens, namelijk het schrappen van het tot dan toe vereiste substantiële belang van Nederlandse bedrijven bij FMO-financieringen. Maar dat schreven zij kennelijk niet graag expliciet, dus wezen zij er slechts op dat het loslaten van dit belang indruiste 'tegen de huidige wettelijke verplichting' – alsof die uit iets anders bestond dan wat de bestaande FMO-wet aangaf. Tegelijkertijd probeerden zij een positieve indruk te maken door een compromis te opperen: het woord 'substantieel' mocht wel vervallen, want de door de minister gewenste *grotere* concentratie op het autochtone bedrijfsleven in ontwikkelingslanden achtten de briefschrijvers wèl 'aanvaardbaar' – althans: '*voor zover* een Nederlands belang aanwezig blijft' (idem, p. 3, cursivering toegevoegd).

Hoe relevant waren de eigendoms- en zeggenschapsverhoudingen in de FMO dan voor het beleid van deze instelling? Op dat punt had Pronk al bij voorbaat (in de in noot 309 genoemde

³⁰⁷⁾ Naast Financiën en BuZa-OS, als ondertekenaars van het wetsontwerp FMO van 1969, waren dit vooral EZ en L&V. Het vierde ING-boek reproduceert twaalf interne overheidsstukken tussen 24 april 1974 en augustus 1977, die echter alleen nota's en brieven van of voor de CCOS, OS, EZ, en de FMO zelf betreffen, en daarin komt slechts af en toe, of in door de redactie toegevoegde voetnoten, informatie voor over standpunten van Financiën en L&V naar voren. Voor zover relevant of interessant, zal ik hieronder uit deze stukken citeren.

³⁰⁸⁾ Aldus de nota van het Overlegorgaan van de drie centrales, d.d. 14 november 1974, gedeeltelijk opgenomen in Dierikx et al., red., 2005b, p. 301-303, met de geciteerde woorden op p. 303. Dat het inderdaad om overname van 'de', dus *alle*, aandelen in handen van particulieren ging, zijnde de helft van het totale aandelenkapitaal, stond weliswaar niet in de MvT voor 1975, maar wèl in praktisch dezelfde bewoordingen in het in noot 309 vermelde OS-stuk voor de CCOS (idem p. 189). Kennelijk is dus aanvankelijk overwogen de FMO om te zetten in een 'volledige staatsinstelling' – wat bevestigd wordt door het gebruik van deze laatste twee woorden in de volgende alinea van dit OS-stuk (idem).

³⁰⁹⁾ De twee verbondsvoorzitters, Van Veen en De Wit, gebruikten dit woord omdat 'blijkens uitspraken van de minister' dit 'hem voor ogen' stond (p. 2). Het is mij niet bekend of deze brief, d.d. 26 februari 1975, nog eens gepubliceerd is. Ik citeer hier en hierna uit een fotokopie in mijn bezit.

nota) een antwoord gegeven, en dit waarschijnlijk vele malen herhaald in de verschillende direc-te besprekingen met vakbeweging en werkgevers en in spreekbeurten en interviews nadien: 'Ook indien de FMO een volledige Staatsinstelling zou worden,' schreef hij in die nota, 'lijkt een goe-de samenwerking tussen overheid, bedrijfsleven en vakbeweging bij de uitvoering van het beleid van groot belang.' Maar die moest wel worden versterkt door wat in de volgende zinnen, betrek-king hebbend op de toezichts- en uitvoeringsorganen van de FMO werd benadrukt, namelijk dat naast 'paritaire' ook 'meerderheidsconstructies' en 'doorslag-gevende' stemmen ten gunste van de overheid dienden te worden gecreëerd (Dierikx et al., red., 2005b, p. 189).

Eveneens bij voorbaat was in dezelfde nota een ten aanzien van deze organen genoemd argument van zowel de werknemers als de werkgevers tegengesproken: het feit dat de overheid in de bestaande FMO de helft van de zetels bezette en/of in de projectenpool 'een vetorecht' had, zou 'toch een garantie moeten zijn [sic] dat op de meeste punten [sic] haar mening doorslaggevend is' (idem p.303), dan wel dat 'de sociale elementen in de ontwikkelingspolitieke visie van de regering ook nu volledig tot hun recht kunnen komen' (p. 2 van de werkgeversbrief). Volgens Pronk impliceerden de bestaande constructies daarentegen dat de betreffende overheidsrepresentanten wél bepaalde projecten konden 'tegenhouden', maar 'niet in staat' waren, wanneer de andere leden niet zouden meewerken, 'projecten te doen aannemen die naar hun mening uit een oogpunt van ontwikkelingsbeleid van belang zijn' (Dierikx et al., red., 2005b, p. 188-189). Een overtuigend tegenargument, maar... tevens een blijk van de ideologische aard van deze meningsverschillen over de overheidszeggenschap: waar Pronk zei: de overheid beslist want die fourneert de middelen, zeiden de opposenten: we beheren de FMO gezamenlijk, dus dient geen van de mede-eigenaren zijn wil te kunnen opleggen aan het geheel.³¹⁰

Water in de wijn doen en erkennen dat ook anderen redelijke opvattingen kunnen hebben, viel Pronk echter niet licht. Het wekt dan ook wel verbazing te zien hoe hard hij het kennelijk een tijdlang heeft willen spelen. Bijvoorbeeld Lubbers, die hem er al enkele malen op gewezen had 'de grootst mogelijke moeilijkheden' te verwachten van Pronks wijzigingswensen, kreeg op 24 mei 1974 van hem te horen dat die wensen een 'programmatisch uitgangspunt van dit Kabinet' betroffen, en dat, 'indien het niet goed mogelijk blijkt de FMO overeenkomstig te herstructureren, ik geen mogelijkheden zie om voor deze maatschappij op de begroting 1975 fondsen ter beschikking te stellen.'³¹¹ Het lijkt er zelfs op dat Pronk niet alleen met een slechts tijdelijke

³¹⁰) Beide partijen konden hun opinies wel met iets staven, al gaapten er ook gaten in hun redeneringen. Zo stelde Pronk bijvoorbeeld, dat 'de Staat (vrijwel) de gehele passieve financiering van de FMO voor zijn rekening' nam, en dat hij het tevens 'gewenst' vond 'dat de activiteiten van de FMO ondergeschikt worden gemaakt aan het regeringsbeleid inzake ontwikkelingssamenwerking' (Dierikx et al., red., 2005b, p. 189). Maar het woord 'vrijwel' in de eerste zin was niet alleen noodzakelijk, maar ook danig overdreven: de begrotingspost voor de FMO-middelen stond weliswaar vanaf het begin op de BuZa-begroting, maar bijna 90% van het per ultimo 1973 ontstane stuwmeer bestond uit kapitaalmarktmiddelen – al mag daaraan wel worden toegevoegd, dat de FMO die niet zonder overheidsgarantie kon doorlenen aan ontwikkelingslanden. Pronk zette dit ook zelf voort in zijn begroting voor 1978 toen weer voor het gehele bedrag een beroep werd gedaan op deze financierings-wijze (MinBuza resp. 1974c, p. 90, en 1977a, p. 169).

Overigens konden Pronks opposenten wel terecht aanvoeren, dat in de bestaande opzet de FMO een nadrukkelijk paritair en in al haar onderdelen consequent doorgevoerd samenwerkingskarakter had. Het was dan ook niet te ontkennen dat de voorgenomen nationalisatie 'een doorbreking van de samenwerkingsformule zou inhouden.' Maar het was wel overdreven van de werkgevers om dan te concluderen dat deze doorbreking 'ern-stig afbreuk zou doen aan de vertrouwensrelatie tussen overheid en bedrijfsleven' (p. 3 van hun brief). De drie vakcentrales brachten niet meteen hun (toekomstige) vertrouwen in de FMO te berde, maar wel iets dat hen na-der was: 'Aanvaarding van het voorstel van de minister zou de vakbeweging (en het bedrijfsleven) in een volstrekt ondergeschikte positie binnen de FMO plaatsen,' en dat was 'onverteerbaar' (Dierikx et al., red., 2005b, p. 303).

³¹¹) De toevoeging van het jaartal 1975 beperkte het dreigement weliswaar formeel nog even tot de eerstkomende

financieringsstop heeft gedreigd – dat suggereert althans de indirecte aanhaling van de ING-redactie uit een gesprek tussen Pronk en Duisenberg van Financiën, dat bijna twee weken later plaatsvond. Pronk zou daarin hebben verklaard 'dat hij voor de FMO slechts twee mogelijkheden zag: *opheffing of herstructurering*'.³¹²

Ik betwijfel echter of Pronk het eerste ooit serieus als alternatief heeft overwogen – nog daargelaten dat er waarschijnlijk ook geen meerderheid in de ministerraad zou zijn geweest voor een totale opheffing van de FMO: daarmee zou immers niet noodzakelijk iets veranderen aan de autonome investeringen van Nederlandse ondernemingen in ontwikkelingslanden, en bovendien elke mogelijkheid om ze positief te bevorderen en, waar nodig, beter te laten bijdragen aan het ontwikkelingsdoel, volledig worden prijsgegeven. Kortom: opheffing van de FMO zou geen Pronkiaans alternatief zijn geweest.³¹³

Duidelijker was in elk geval de notitie die Pronk een jaar later toezond aan de Vaste Commissie voor Ontwikkelingssamenwerking (VCOS) ter voorbereiding van het mondelinge overleg over deze wetwijziging. Daarin stond dat voor de gewenste grotere zeggenschap van de staat in de beheersorganen van de FMO een 'waarborg' nodig werd gevonden, in de vorm van verwerving van 'een meerderheidsbelang (51 procent van het aandelenpakket) in de FMO.' Tevens zou de Raad van Commissarissen 'de opdracht krijgen erop toe te zien dat' het FMO-beleid 'in overeenstemming is met het regeringsbeleid', terwijl de minister ook de mogelijkheid moest krijgen het vetorecht van de andere leden van de projectbeoordelingscommissie te overrulen (Tweede Kamer 1975b, p. 1).

Uiteraard stemde de eerstgenoemde beperking tot 51 procent de opposenten niet milder in hun verzet, ook niet nadat Pronk had toegelicht dat de beslissing om daarmee te volstaan was voortgekomen uit interdepartementaal overleg en na raadpleging van de Raad van Commissarissen van de FMO. Op verschillende momenten tijdens de bespreking verzekerde hij de Kamerleden ervan dat de regering ook verdere aarzelingen bij de FMO-partners 'in onderling overleg zoveel mogelijk zal trachten weg te nemen' – al herhaalde hij wel het reeds genoemde financiële dreigement ingeval hun verzet niet te vermurwen zou zijn. Maar er zouden 'geen stappen worden genomen buiten hen om,' want 'aan hun oordeel wordt veel belang gehecht.' Hij deelde dan ook niet de vrees van de VVD dat, 'als ten aanzien van de beslissingsmacht de balans zou doorslaan naar de overheid, verwacht mag worden dat de medewerking van het bedrijfsleven aan de FMO zal verminderen.' Nee, zei Pronk, want: 'zou er inderdaad geen belangstelling' meer zijn, 'dan zouden toch beslist twijfels [gerezen zijn] over de functionering van de FMO in het verleden' (idem, p.4). In elk geval zou het mogelijk 'ongunstige psychologische effect' van een vergrote zeggenschap van de overheid kunnen 'worden afgeweerd door een goed overleg tussen alle participanten in de FMO' (idem, p.6).

begroting, zodat alleen daaruit niet meteen geconcludeerd kon worden dat Pronk kennelijk de FMO liever blijvend drooglegde als hij zijn zin niet zou krijgen. (De geciteerde woorden stonden in Pronks brief aan Lubbers van die datum, terwijl Lubbers' eerdere waarschuwingen vermeld zijn in een voetnoot van de ING-redactie bij deze brief – Dierikx et al., red., 2005b, respectievelijk p. 227 en 226, noot 1). Het dreigement werd overigens niet uitgevoerd: in de MvT voor 1975, waarin de hervormingsuitgangspunten waren vermeld, werden de voorgenomen activiteiten van de FMO nog steeds 'op een gelijkblijvend niveau gestabiliseerd' – al was Pronk opnieuw genooddaakt het daarvoor uit te trekken bedrag te verhogen, van f. 5 naar f. 15 mln. (MinBuza 1974b, p. 90-91).

³¹²⁾ Dierikx et al., red., 2005b, p.228, noot 5, cursivering toegevoegd. Het citaat is indirect omdat de ING-redactie Pronks verklaring in deze voetnoot zonder aanhalingstekens weergeeft en de inhoud ervan kennelijk baseert op een memo van een ambtenaar aan Pronk van 5 juni 1974, daags na het gesprek met Duisenberg.

³¹³⁾ De eerste zwart-op-wit bevestiging hiervan dateert echter pas van een jaar later: het mondelinge overleg met de Tweede Kamer van 17 juni 1975. Er waren tijdens dit overleg enkele Kamerleden (van PSP en ARP) die de minister vroegen waarom deze, gezien zijn eerdere kritiek op het functioneren van de FMO en het actuele verzet van de FMO-partners tegen een deel van zijn wijzigingen, opheffing geen beter alternatief vond. Pronk kon hier uitstekend uitleggen waarom hij niet daarvoor koos (Tweede Kamer 1975b, p. 2-3).

Vermoedelijk heeft Pronk kort voor of na dit overleg met de Tweede Kamer ook het laatste meningsverschil met Financiën uit de weg kunnen ruimen: zijn mededeling in de Kamer dat de samenstelling van de FMO-Raad van Commissarissen niet gewijzigd hoefde te worden (idem, p. 4), was namelijk volgens de BEB van EZ het enige punt waarop Financiën eerder afstand nam van de gezamenlijk met BuZa-OS opgestelde wijzigingsvoorstellen in de bestaande FMO-regelingen (wet, statuten en een overeenkomst met de staat).³¹⁴ Desondanks vond de plaatsvervanger van de EZ-DG het drie maanden later, toen ook de instemming van L&V binnen was, nog te vroeg om het EZ-verzet tegen deze voorstellen dan maar op te geven: alleen adviseerde hij Lubbers zich 'ietwat afzijdig' te houden en niet in te gaan op pogingen van werkgevers en werknemers om hem, zo leek het, 'nu de kastanjes uit het vuur [te] laten halen', nadat zij zelf het spel 'niet zo erg scherp gespeeld hebben.' 'Betere mogelijkheden' bood volgens deze adviseur het procedurele alternatief: Lubbers bij de behandeling in de ministerraad te laten vragen 'of de wijzigingsvoorstellen niet door *alle* mede-eigenaren behoren te worden opgesteld', waarmee 'een werkelijke onderhandeling tussen de belanghebbende partijen' kon worden uitgelokt.³¹⁵

De geschiedenis, voor zover is op te maken uit de ING-documenten, meldt niet of Lubbers deze suggestie opvolgde, noch of hij of de ministerraad gehoor gaven aan een andere suggestie van de auteur van deze laatste nota, gericht op het maken van een 'niet te publiceren afspraak' in de ministerraad.³¹⁶ Wel moet er daarna nog veel werk zijn gemaakt van het overreden van de laatste overgebleven interne en externe critici, want het wijzigingswetsontwerp kwam nog niet in het najaar van 1975, zoals in juni tijdens het overleg met de Kamer nog was verwacht. In april 1976 was het echter wél zover,³¹⁷ en daarna ging het voorspoedig: het ontwerp werd door de Tweede Kamer wél met veel discussie, maar zonder amendementen goedgekeurd in december 1976, en de Eerste Kamer volgde in mei '77. Naar verluidt knalden de champagnekurken op het ministerie, en ook bij de FMO-staf werd het nieuwe begin gevierd.³¹⁸

De voornaamste wijzigingen, naast de reeds genoemde verhoging van het staatsaandeel tot 51 procent, de vergrote overheidszeggenschap, en de loskoppeling van de binding aan Nederlandse bedrijven, waren: uitbreiding van de centrale doelstelling met 'overeenstemming met het regeringsbeleid ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking'; verbreding van het werkkerrein

³¹⁴) Zo blijkt althans uit een nota van de DG BEB aan minister Lubbers van 24 april 1975, waarin de wijzigingsvoorstellen van commentaar werden voorzien (Dierikx et al., red., 2005b, p. 388-390).

³¹⁵) Dierikx et al., red., 2005b, p. 433 (cursivering in het origineel). Deze vervolgnota dateerde van 30 juli 1975. De ING-redacteuren voegden in een voetnoot toe dat de schrijver er apart bij aantekende, dat volgens de FMO statuten wijzigingvoorstellen gesteund moesten worden door tenminste de helft van de particuliere aandeelhouders (idem, p. 433, noot 7) – en dat betrof in april 1974, naast de drie vakcentrales, ook grote banken en bedrijven en andere stichtingen en particulieren, in totaal 113 aandeelhouders (volgens de eerste OS-nota, d.d. 24 april 1974, idem, p. 186).

³¹⁶) Die afspraak zou een volgend compromis hebben moeten zijn voor het laten vervallen van het substantiële Nederlandse belang in FMO-projecten: Pronk zou dan in ruil voor medewerking door het bedrijfsleven hebben moeten willen afspreken dat voor projecten met een Nederlands belang 'op zijn minst een gelijk bedrag' beschikbaar zou zijn 'als voorheen', en dan ook nog 'tegen zachtere voorwaarden', en ook als het bedrijfsleven niet meer dan 'het merendeel der huidige wijzigingsvoorstellen' zou aanvaarden. Lubbers tekende bij dit punt overigens wel aan dat het 'wellicht een praktisch compromis' kon zijn, aldus de ING-redactie, die tevens wist te melden dat deze uitruil nog besproken werd met de secretaris van de Christelijke werkgevers (idem, p. 433, noot 7).

³¹⁷) Het wetsontwerp werd samen met de MvT en twee bijlagen (met in de tweede de nieuwe statuten) in extenso afgedrukt in *IS* 1976-4, p. 156-167.

³¹⁸) Volgens telefonische informatie, d.d. 26 november 2008, deels ook over het voorgaande, van een nauwe betrokkene: dr. Ynto de Wit, voorheen van het Ismog en, na werkzaamheden in Indonesië, tegen het einde van 1976 aangetreden als de nieuwe algemeen directeur van de FMO. Officieel werd de nieuwe werkwijze van de FMO op 10 juni 1977 van kracht (Dierikx et al., red., 2005b, p. 772).

met kleinbedrijffinanciering en technische bijstand; en beoordeling van de investeringsprojecten aan ontwikkelingscriteria, in het bijzonder: uitstralingseffecten, werkgelegenheid, inkomensverdeling, sociale voorzieningen, en self-reliance.³¹⁹

Als gevolg van de vertragingen tijdens de wijzigingsdiscussie bleef de toewijzing van begrotingsbedragen aan de FMO tot en met Pronks (voorlopig) laatste begroting aan de bescheiden kant – fluctuerend van f. 15 mln. naar f. 20 mln. in 1976 en na een daling tot f. 5 mln. in '77 weer een stijging naar f. 15 mln. in '78.³²⁰

Of de wijzigingen en de start van de FMO-nieuwe-stijl in 1977 ook vrucht zouden gaan dragen, kon aan het eind van deze periode-Pronk uiteraard nog niet worden voorspeld. Zeker was op dat moment slechts dat, beoordeeld naar de pro-ontwikkeling-maatstaven van die tijd, de FMO-wet van Pronk deze voorheen primair op het bevorderen van Nederlandse particuliere investeringen in ontwikkelingslanden gerichte instelling veranderde in een beloftevol OS-instrument in handen van de overheid: in principe was de FMO een instelling geworden die zich in de eerste plaats kon bezighouden met het creëren en versterken van autochtoon ondernemerschap in die landen. Maar of zij ook zo zou gaan werken, en of daarmee ook méér Nederlands en ander buitenlands kapitaal en geschikte ondernemerskennis en -contacten beschikbaar zouden komen voor de landen die daaraan behoefte hadden – een doel dat bij Udink minder hoog op de agenda stond –, moest natuurlijk nog worden aangetoond. Zoals ook nog moest blijken of Pronks opvolgers het nieuwe beleidsinstrument in dezelfde geest zouden inzetten en uitbouwen, voordat het in 1989, aan het begin van Pronks tweede ambtstermijn als OS-minister, opnieuw op zijn bord kwam voor een tweede, nog fundamenteelere, gedaantewijziging.³²¹

Herstructurering met een ontwikkelingsdimensie?

Tinbergens idee van een *optimale internationale arbeidsverdeling* waarbij zowel arme als rijke landen baat zouden hebben, vond in Nederland altijd al veel weerklank. Zoals we in de twee voorgaande hoofdstukken hebben gezien, had Udink zelfs al concrete stappen willen zetten voor een actief daarop gericht overheidsbeleid, met onder andere een specifiek 're-adaptatie-fonds'

³¹⁹) Dit is mijn samenvatting van indicaties van de wijzigingen die te vinden zijn in de MvT voor 1978 (MinBuza 1977a, p. 170), het FMO-jubileumboek (Dalmeijer 1995, p. 137), en een FMO-notitie over de toepassing van verschillende beoordelingscriteria, augustus 1977 (in Dierikx et al., red., 2005b, p. 772-783). De twee eveneens nieuw opgedragen taken die een relatie moesten leggen met terugkerende buitenlandse werknemers en herstructureringsactiviteiten in Nederland waren medio 1977 nog niet echt geoperationaliseerd, zo blijkt uit het verslag van een bespreking tussen Pronk en de FMO-directie op 17 mei 1977 (Dierikx et al., red., 2005b, p. 728). Weisglas bevestigt in het volgende ING-boek dat er, ook na een bespreking in oktober 1977, nog geen concrete activiteiten te melden waren (Dierikx et al., red., 2007, p. 44). Desondanks werd er eerder dat jaar wel al een overeenkomst afgesloten tussen Bruynzeel en de FMO voor een bosbouw- en houtverwerkingsproject in Kongo, dat gerelateerd was, of zou worden, aan zowel een herstructureringsproject bij de Zaanse vestiging van Bruynzeel als aan een terugkeerproject; dit omdat als gevolg van die herstructurering 300 Turkse werknemers bij die vestiging hun arbeidsplaats zouden verliezen (aldus een bericht in *IS* van 1977-3, p. 85-86). Twee maanden later werd echter nog steeds gestudeerd op de mogelijkheid om in het herkomstgebied van deze werknemers een houtindustrie op te zetten, die eveneens door de FMO zou kunnen worden medegefinancierd (zo bleek uit het antwoord van de ministers Boersma (Sociale Zaken) en Pronk op schriftelijke vragen uit de Tweede Kamer, d.d. 19 april 1977, afgedrukt in *IS* 1977-5, p. 171).

³²⁰) MinBuza respectievelijk 1975c, p. 79, 1976b, p. 103, en 1977a, p. 169, waarvoor alleen in het laatste geval voor het hele bedrag een beroep zou worden gedaan op de kapitaalmarkt.

³²¹) Minister Bukman en het kabinet-Lubbers-2, die in de tweede helft van de jaren tachtig waren geconfronteerd met grote verliezen van de FMO, besloten tot een verzelfstandiging, die echter pas onder het derde kabinet Lubbers en door Pronk zelf werd geëffectueerd in 1991 (Dalmeijer 1995, p. 137 en 250). In de recentere jaren heeft de FMO vooral meer in opkomende markten geïnvesteerd, en ook met EZ samengewerkt, terwijl de Nederlandse overheid nog steeds 51 procent van haar aandelenkapitaal bezit.

ten laste van het ontwikkelingsbudget – waaruit compensatie zou kunnen worden geboden aan bedrijven of regio's die hun productiestructuur aanpassen ten gunste van meer afzetmogelijkheden voor ontwikkelingslanden. De SER en de NAR, die hij daarvoor om advies had gevraagd, kwamen echter in 1971, toen zijn opvolger Boertien al was aangetreden, met negatieve commentaren: overheidssteun bij herstructureringsmaatregelen was wenselijk, maar dat specifiek doen ten gunste van ontwikkelingslanden leek niet goed mogelijk – en ook weinig opportuun gezien het geringe aandeel van die landen in de moeilijkheden van bepaalde importgevoelige sectoren in Nederland.³²² Daarenboven was men in het kabinet-Biesheuvel ook niet happig geweest op een actieve rol van ontwikkelingssamenwerking, en met name van de NCO, bij de discussie over verplaatsing van productiesectoren en bedrijven van hier naar ontwikkelingslanden (zie hoofdstuk 4, p. 300 en hoofdstuk 5, p. 438).

Dat leek allemaal radicaal te veranderen met het aantreden van het kabinet-Den Uyl: de politieke uitgangspunten daarvan suggereerden immers een actiever sturend beleid ten aanzien van de Nederlandse productiestructuur dan dat van voorgaande kabinetten. Lubbers van EZ zag er dan ook een duidelijke taak in voor zijn ministerie; en Pronk was, ook als oud-leerling van Tinbergen, extra gemotiveerd om er een actieve bijdrage aan te leveren.

Hij gaf daarvan al meteen blijk in zijn onderdeel van de eerste MvT van BuZa (bij de begroting voor 1974) – en dat was opmerkelijk omdat op dat moment, 2-3 maanden na de start van het kabinet, de discussie over de voorgenomen (her)verdeling van de competenties tussen OS en EZ, het tot dan toe eerst aangewezen ministerie voor dit structuurbeleid, nog grotendeels gevoerd moest worden. Desalniettemin stelde Pronk – uiteraard wel met medeweten van de ministerraad – dat in het kader van het 'integrale beleid voor ontwikkelingssamenwerking' dat het kabinet zou voeren, ook een 'opvangmechanisme' zou worden ingebouwd ten behoeve van die (delen van) Nederlandse bedrijfstakken of bedrijven die door de uitbreiding van de handel van en met ontwikkelingslanden 'in moeilijkheden kunnen komen.' Het ging dus niet alleen om reeds ontstane moeilijkheden, maar ook om een 'aanpassing van de Nederlandse nijverheid, (...) die voortvloeit uit de aanpassing aan de internationale arbeidsverdeling ten gunste van de Derde Wereld.' En daar zouden ook gelden uit het ontwikkelingsplafond voor worden gebruikt. Hoe-veel, en waarvoor precies, was nog niet bij benadering aan te geven. Maar Pronk nam er, zonder een bedrag te noemen, 'pro memorie' toch alvast een speciale begrotingspost 'adaptatiefinanciering' voor op in de BuZa-begroting en in het non-ODA gedeelte van het OS-overzicht (MinBuza 1973b, respectievelijk nr. 2, p. 35, en nr. 3, p. 18).

Opmerkelijk was niet alleen dat deze PM-post in de BuZa-begroting vierkant inging tegen de eerdere adviezen van de SER en de NAR op dit punt, maar ook dat het niet nodig werd geoordeeld daar enig argument voor aan te dragen. Mijn indruk is dat Pronk toen vooral mikte op het verkrijgen van primaire zeggenschap over een deel van de middelen voor het toekomstige herstructureringsbeleid van de regering; daarmee zou hij zich immers tevens verzekeren van een vinger in de pap bij de vormgeving daarvan en in het daarvoor aangekondigde intensieve overleg met werknemers- en werkgeversorganisaties. Een goede zaak dus voor ontwikkelingssamenwerking – *tenminste*, als de hoofdbedenking van SER en NAR: of het wel mogelijk zou zijn, en ook zinvol, om in dat beleid speciaal rekening te houden met de handelsbelangen van ontwikkelingslanden, intussen niet als achterhaald, of anderszins als niet langer relevant, was te zien.

Over de eerste kwestie: Pronks invloed, zou snel duidelijkheid komen, maar over de laatste: de mogelijkheid van een echte ontwikkelingsdimensie in het Nederlandse structuurbeleid, heerste langer twijfel, en veel meningsverschil. En die twijfel werd al meteen gevoed door de

³²²) NAR 1971c, passim. De NAR verwees hierin meerdere malen naar gelijklopende standpunten in de SER-adviezen van 19 februari en 17 september 1971, zodat ik afzie van nadere verwijzingen naar deze andere adviezen.

gang van zaken bij de voorbereiding van een nieuwe internationale regeling van de handel in vezels en textielproducten, die in december 1973 tot stand kwam (het Multivezelakkoord, of MVA). Het integrale en structurele OS-beleid waarover Pronk het in zijn eerste MvT had, bevatte, in aanvulling op steun aan de herstructurering in Nederland en aan de opbouw van nijverheid in ontwikkelingslanden (onder andere door inschakeling van Nederlandse bedrijven die daar investeringen hebben), als derde component ook rechtstreekse verruiming van de handelsmogelijkheden van die landen. Het nieuwe MVA was echter weinig minder dan het volstreekte tegendeel van een pro-ontwikkeling-handelsbeleid – ook al behelsde het formeel nog wel enige verruiming van de textiel- en kledingexporten uit ontwikkelingslanden. In paragraaf 6.2 heb ik daarover reeds het een en ander gezegd, inclusief de constatering dat het kabinet-Den Uyl, dat de MVA-onderhandelingen in de EG overnam van het kabinet-Biesheuvel, weinig meer kon doen aan verbetering van de EG-inbreng in die onderhandelingen. Echter, bij het overleg over de eerste verlenging van het MVA in 1976 en '77 was dat wèl mogelijk geweest. Maar toen werkten Den Uyl c.s. zelfs actief mee aan een verdere beperking van het MVA. En dat deed men, ondanks het feit dat de hierdoor tot zelfbeperking gedwongen ontwikkelingslanden lang niet de enige, en ook niet de belangrijkste, binnendringers waren op de EG-markt van textiel en confectie – een bedrijfstak die bovendien voor de ontwikkeling van de armere exportlanden juist van cruciale betekenis was. Kortom, een regering die, mèt de EG, dáárvoor verantwoordelijkheid nam, hoefde voor haar intentie een structuurbeleid te voeren dat ook voor ontwikkelingslanden gunstig zou zijn, niet veel geloofwaardigheid meer te verwachten.³²³

De volgende begrotingen van dit kabinet in 1974 verschaften reeds op twee punten duidelijkheid over het structuurbeleid in wording. De eerdere PM-post werd toen namelijk wèl van een bedrag voorzien: f. 35 mln. Maar, terwijl dit bedrag nog steeds aan het non-ODA-deel van het ontwikkelingsplafond werd toegerekend, op de begroting van BuZa stond de post intussen niet meer. Het was nu een post op de EZ-begroting geworden (MinEZ 1974, no.1, p. 3). Hoewel Pronk er dus geen primaire beslissingsbevoegdheid meer over had, luidde de omschrijving in het non-ODA-deel nog steeds als die voor 1974: 'Bijdragen aan de herstructurering Nederlandse economie ter verbetering van de positie van de ontwikkelingslanden in de wereldhandel' (MinBuza 1974b, p. 92).

Die voet tussen de deur kreeg Pronk dus niet, ook al betekende dit niet dat daarmee zijn stem in de besteding van deze OS-middelen en in het structuurbeleid in het algemeen tot nul was gereduceerd. Onduidelijk was weliswaar of de voorbereiding van het structuurbeleid zelf ook viel onder de Unctadparagraaf in Den Uyls brief over de nieuwe competentieverdeling tussen de beide departementen, waarvoor een 'gezamenlijke verantwoordelijkheid' was overeengekomen (MinAZ 1973b, p. 2). Maar de twee ministers zouden kennelijk wèl het concrete beleid ten aanzien van in elk geval deze begrotingspost in onderlinge overleg uitwerken. Hun MvT's voor 1975 hadden er beleidsinhoudelijk weliswaar nog geen substantiële mededelingen over te doen, maar het 'interdepartementaal overleg' daarover verkeerde inmiddels blijkbaar in een 'afsluitend' stadium.

Een klein half jaar later, op 9 december 1974, was men er wèl uit – althans er verscheen op die datum een gezamenlijke nota van beide bewindslieden, die in de openingsparagraaf aangaf te zullen ingaan op de vraag 'hoe' in het voorgenomen Nederlandse herstructureringsbeleid 'een ontwikkelingsdimensie kan worden ingebouwd' en 'in hoeverre' OS-middelen zouden mogen worden gebruikt 'om deze herstructurering te helpen financieren'.³²⁴ Veel meer dan een globale

³²³) Dat zal vermoedelijk ook wel de reden zijn geweest dat Pronk in zijn eerste twee MvT's noch aan de komst van het MVA, noch aan de uitkomst ervan enige aandacht schonk – en in de volgende twee ook niet!

³²⁴) De nota verscheen als een kamerstuk bij de EZ-begroting; ik citeer haar hier echter uit de versie die VDO ervan publiceerde in het eigen maandblad *Internationale Samenwerking* – IS 1974, p. 241-246.

verkenning van deze vragen bood de nota echter niet, en het antwoord op de vraag hoe het zou worden aangepakt, ontbrak zelfs nog geheel.³²⁵

De tweede Kamer had er bij de behandeling van de MvT dan ook vele vragen over; en een minderheid maakte toen zelfs meteen principieel bezwaar tegen de financiering uit het ontwikkelingsbudget.³²⁶ Enkele van de vragen kwamen daarna opnieuw aan de orde in het mondelinge overleg van de VCO met Pronk op 17 juni 1975, maar ik haal daaruit alleen aan dat deze van tevoren een notitie had aangeboden waarin stond dat EZ een aantal sectoren had geselecteerd waarvan individuele bedrijven voor subsidie in aanmerking moesten komen. Over die sectoren was echter nog geen overeenstemming, zo verklaarde Pronk tijdens dit overleg. De overeengekomen volgorde was dat EZ, waar de steunaanvragen binnenkwamen, eerst de wenselijkheid van de voorgestelde maatregelen zou beoordelen; daarna zou BuZa dat alleen toetsen – mede omdat het over minder expertise beschikte. Naast een dergelijk voornamelijk reagerend beleid, zou er echter ook een echt anticiperend beleid (moeten) worden gevoerd, zo benadrukte Pronk ook bij dit overleg nog eens.³²⁷

Teleurstellend voor Pronk was echter vooral de opstelling, kort vóór dit Kameroverleg, van de gezamenlijke vakbeweging: in het commentaar van de drie vakcentrales op de nota-Lubbers/Pronk bleek namelijk dat zij het bezwaar van de Kamerminderheid tegen de OS-financiering deelden. Zij wensten wél dat 'in de totaliteit van het herstructureringsbeleid (...) een ontwikkelingssamenwerkingsdimensie wordt ingebouwd', zelfs dat dit 'gegarandeerd' zou worden, en dat de OS-minister 'een belangrijke rol in dit beleid dient te spelen', maar vonden 'het onjuist daarvoor ontwikkelingsgelden' te gebruiken.³²⁸

Uiteraard was het de vraag of die rol even belangrijk en voldoende kon zijn, als de extra kosten van die OS-dimensie niet ten laste van het OS-budget mochten komen. Op dat aspect ging de vakbeweging echter niet in. Maar ook de argumenten die zij tegen deze OS-financiering aanvoerde waren niet erg sterk – of zelfs onhoudbaar en gedeeltelijk nogal gezocht.³²⁹ In dat

³²⁵) Terzijde noteer ik alleen dat de nota in haar eerste, meer analytische, deel wél een 'duidelijke versnelling van de herstructurering in ons land in de laatste jaren' signaleerde (IS 1974-10, p. 241), maar deze niet in het bijzonder toeschreef aan toenemende concurrentie uit de Derde Wereld – waarmee de nota dus impliciet bevestigde wat de NAR en de SER al hadden betoogd. Het gebruik van OS-middelen voor herstructureringsdoel-einden werd dan ook niet zozeer dáárop gebaseerd als wel op de 'extra middelen' die nodig zouden zijn voor 'bijzondere maatregelen' om 'uit die herstructureringsprocessen voordelen voor ontwikkelingslanden te verkrijgen' (idem, p. 243). In het tweede deel, over de uitvoering van dit herstructureringsbeleid, trok de nota globaal een grens bij sectoren 'waarvan het aandeel van de productie in Nederland (...) afnemend is ten opzichte van de invoer uit ontwikkelingslanden.' Als daar een 'actief anticiperend' beleid zou worden gevoerd 'in plaats van een concurrerend protectionistisch', zou dit in die sectoren de gezochte 'ontwikkelingsdimensie' weerspiegelen (idem p. 244). Maar welke sectoren dat zouden zijn bleef onvermeld; daarvoor waren eerst nadere structuur- en perspectiefonderzoeken nodig. Wel werd nog een aantal *mogelijke* maatregelen opgesomd, inclusief de, grotendeels al bestaande, instituties die daarbij betrokken zouden kunnen worden – met een centrale rol voor de nieuwe, in 1972 door EZ opgerichte, Nehem (Nederlandse Herstructureringsmaatschappij). Concreter dan dat werd de nota echter nog niet.

³²⁶) De motie van Van Dam c.s., die dat verwoordde, werd echter verworpen in de vergadering van 4 maart 1975.

³²⁷) De door EZ geselecteerde sectoren waren, volgens het Verslag van de Commissie: 'de triplex-, de leder-, de schoen-, de confectie-, de band-, de bestek-, en de katoen-rayon-linnen (KRL)-industrie.' Het enige voorstel voor een subsidiëring dat EZ tot op dat moment had gedaan, betrof een bedrijf in de KRL-sector, maar dat werd nog bestudeerd door BuZa (Tweede Kamer 1975b, p. 6-7).

³²⁸) Het commentaar van NVV, NKV en CNV, d.d. 5 juni 1975, is integraal opgenomen in Dierikx et al., red., 2005b (p. 400-408). De geciteerde woorden staan zowel op p. 402 als op 405-407.

³²⁹) Onhoudbaar was bijvoorbeeld de quasi-principiële redenering van de drie vakcentrales, dat OS-financiering van herstructurering in Nederland ten koste gaat van de hulp aan ontwikkelingslanden, en dus betekent dat die landen de voor hen van belang zijnde herstructurering zelf moeten betalen – een vreemde redenering: als die herstructurering gunstig is voor die landen, is daar immers niets op tegen. Bovendien kan de beoogde exportgroei van deze landen veel groter en structureler van aard zijn, dan de relatief luttele hulpbedragen die ervoor gederfd zouden moeten worden in de vorm herstructureringssteun – ook al zijn de landen die door dit

licht rees dan ook wel de verdenking, dat de bonden in hun hart hun primaire taak om in herstructureringsituaties op te komen voor de belangen van werknemers liever niet doorkruist zagen worden door overwegingen ten gunste van ontwikkelingslanden, met hoeveel warmte zij ook bereid waren dat laatste in woorden te bepleiten. Tegelijkertijd bleef het echter wél een vraag of, en hoe, de overheid echt zou kunnen waarmaken dat de beoogde herstructurering mede op de belangen van ontwikkelingslanden zou worden afgestemd.

Op die vraag konden ook de daarna verschijnende MvT's voor 1976 dus, zo kort na het overleg met de Kamer, nog niet veel additionele informatie verschaffen. Wel waarschuwde die van Pronk alvast dat 'gezien de moeilijke werkgelegenheidssituatie op het ogenblik (...) een actief, anticiperend herstructureringsbeleid moeilijk van de grond te krijgen is.' Dat bleek echter geen belemmering om de begrotingspost voor het OS-aandeel in de herstructureringsfinanciering in het nieuwe jaar wéér op f. 35 mln. te ramen (MinBuza 1975c, p. 81-82). Iets meer schot kwam er twee maanden later in toen de beide ministers met 'een aanvullende nota' kwamen waarin weer een verder stukje van de sluier over de ontwikkelings-dimensie werd opgelicht.³³⁰

Nieuws was vooral dat er inmiddels drie bedrijven in aanmerking bleken te zijn gekomen voor subsidie uit deze begrotingspost. Nadere informatie daarover stond in een bijlage: twee van de bedrijven zaten in de triplexindustrie, met verwerking van Westafrikaanse houtsoorten als hun hoofdbezigheid; het derde was actief in de textielindustrie, waar het met de verkoop van bedrukte stoffen eveneens op Afrika was georiënteerd. Voor het ombouwen van hun activiteiten naar meer gespecialiseerde, hoogwaardiger afzet in West-Europa, en naar meer aangepaste nijverheid in de betreffende ontwikkelingslanden, zouden de bedrijven in deze twee sec-

laatste worden benadeeld niet noodzakelijk dezelfde als de landen die van het eerste profiteren. Het argument zelf is echter even nonsensicaal als stellen dat elke hulp die naar een bepaald land gaat, betaald wordt door andere landen die, gegeven het plafond, dan niets of minder krijgen.

Een ander bezwaar dat de centrales noemden was dat de kosten van een herstructurering die gunstig uitwerkt voor de exportmogelijkheden van ontwikkelingslanden, 'vrijwel onmogelijk exact te kwantificeren zijn'; toerekening hiervan zou daarom op 'vrijwel onoplosbare praktische problemen' stuiten. Dat is soms wel een moeilijkheid natuurlijk, maar een onoplosbare? Voor zover er geen voor de hand liggende toerekening bestaat, is een arbitraire uiteraard niet te vermijden; maar als die redelijk is, kan dat geen bezwaar zijn. Een derde bedenking van de centrales bevatte daarentegen wel iets plausibels: in tegenstelling tot de wel eens geuite veronderstelling dat deze OS-financiering een positief effect zou hebben op de houding van de bevolking en de bij herstructurering betrokken werknemers tegenover ontwikkelingssamenwerking, meende de vakbeweging dat dit 'hoogstwaarschijnlijk slechts een negatieve reactie zal bewerkstelligen.' De stelligheid van deze bewering riep wel vragen op, maar de onderbouwing van deze verwachting bevatte wel een punt dat aandacht verdiende: stellend dat 'er geen duidelijke en zeker geen volledige relatie tussen de herstructurering van de Nederlandse economie en de ontwikkelingssamenwerking gelegd kan worden', werd volgens de centrales 'door de betaling uit ontwikkelingsgelden toch gesuggereerd dat de relatie duidelijk en voor de volle honderd procent bestaat.' Hier nam de vakbeweging waarschijnlijk aan, dat deze suggestie de hier en daar bestaande misvatting zou versterken dat ontwikkelingslanden de (voornaamste) oorzaak van de noodzakelijke herstructurering zijn. Dat vond zij zelf weliswaar pertinent onjuist, met nadrukkelijke verwijzing naar het SER-advies uit 1971 en de toevoeging dat 'de ontwikkelingen nadien geen indicatie geven dat dit beeld zich heeft gewijzigd.' Is dit mogelijke misverstand echter niet eerder een reden voor (betere) voorlichting, dan een door-slaggevend bezwaar tegen OS-financiering?

De centrales zochten ook nog een tegenwerping in de redenering dat van een ontwikkelingsdimensie alleen sprake zou zijn als de toenemende invoer uit ontwikkelingslanden 'ten goede komt aan de eigen economie van de mensen in die landen', hetgeen door de betrokkenheid van buitenlandse particuliere bedrijven en hun winstmotieven achter het verplaatsen van hun productie naar die landen wel 'zeer twijfelachtig' was. De opinies daarover zijn echter al besproken bij het onderwerp in de vorige sectie (deze laatste citaten staan in Dierikx et al., red., 2005b, op p. 403; de eerdere op p. 405 en 406).

³³⁰) Hun tweede nota kwam op 7 november 1975 uit. De hierna volgende citaten komen opnieuw uit de in *Internationale Samenwerking* gepubliceerde versie, inclusief een samenvatting van de eerste nota en een bijlage: IS 1975-11, p. 376-380.

toren een kwart van hun aanpassingskosten kunnen dekken met subsidie uit het ontwikkelingsbudget (respectievelijk f. 13,8 mln. en f. 1,3 mln.).³³¹

De criteria voor zulke OS-steun aan de herstructurering, maar liefst tien, werden in de nota zelf uitgewerkt. Dat gebeurde nadat daar eerst de drie onderdelen waren genoemd waaruit een subsidiabel project kan bestaan:

- afbouw in Nederland;
- wijzigingen in de Nederlandse productiestructuur; en
- opbouw in ontwikkelingslanden.

Het derde onderdeel zou uit andere OS-middelen worden gefinancierd (de FMO bijvoorbeeld), maar de *relatie* daarmee was natuurlijk het allerbelangrijkste. Dat zei de nota ook wel in min of meer sterke bewoordingen, maar de vraag rees toch wat de eerste twee onderdelen nou eigenlijk met het OS-plafond te maken hadden: ze definieerden wel het herstructureringsaspect, maar al-léén als de relatie met productie- en exportuitbreiding van ontwikkelingslanden 'concreet aan-wijsbaar' ('feitelijk of potentieel', zoals de nota er overigens aan toevoegde – IS 1974-11, p. 377) èn positief is voor die landen (zoals ik eraan zou toevoegen); dan pas zou OS-financiering verde-digbaar zijn.

Aan de voor het voordeel voor ontwikkelingslanden minder relevante eerste twee onderdelen besteedde de nota relatief veel aandacht. Vermoedelijk was dat omdat die voor de binnen-Nederlandse politiek waarschijnlijk belangrijker waren. Dat bleek vooral bij het tweede onderdeel: 'wijziging in de productiestructuur in Nederland', wat in criterium 5 zelfs als een 'essentiële voorwaarde voor afbouw in Nederland' werd gesteld. De reden werd echter pas duidelijk bij de nadere omschrijving van die wijziging in criterium 6. Uit de vele mogelijkheden om structuurverandering te definiëren koos dit criterium voor de eis 'dat er vervangende activiteiten moeten zijn, in de zin dat de totale werkgelegenheid zoveel mogelijk behouden wordt.' Daar kwam dus de aap uit de mouw: deze begrotingspost moest (mede) dienen ter bestrijding van de werkloosheid (zoals we Pronk ook al hebben zien betogen in noot 325, zij het in de weergave van een krant).³³² Het niet (geheel) vervuld worden van dit werkgelegenheidsdoel kon ook leiden tot subsidiëring van omscholings- en andere omschakelingskosten. Maar ook daarbij was het de intentie 'dat in verdrukking komende en onzekere werkgelegenheid, waar reëel mogelijk, vervangen wordt door *zekere* werkgelegenheid op lange termijn' (idem, p. 377 en 379; cursivering toegevoegd).

In verband met dit laatste, was het wel onthullend dat de nota praktisch niets zei over het zeker stellen van de voor ontwikkelingslanden bedoelde marktkansen. En dat was vreemd, want het gevaar dat het in Nederland te creëren 'marktgat' niet door ontwikkelingslanden, maar door westerse en Oost-Europese ondernemingen zou worden opgevuld, was verre van denkbeeldig. Er werd alleen in de laatste twee criteria van de nota op ingegaan, maar de toezegging in het

³³¹) De twee houtverwerkingsbedrijven wilden zich meer gaan specialiseren in hoogwaardiger triplex voor de ontwikkelde markten, waardoor de standaardproductie verder kon worden doorgeschoven naar de houtkaplanden in West-Afrika – waar overigens één van de subsidie-ontvangers, Bruynzeel, al sinds 1947 met investeringen en kennisoverdracht bij betrokken was. De afzet van bedrukte stoffen in Afrika van het textielbedrijf Vlisco was in ruim één decennium teruggelopen met vier-vijfde, met name door de hoge invoerrechten ten gunste van de opkomende eigen industrie in die landen; dit bedrijf wilde zich daarom met een kleine rompproductie gaan specialiseren ten behoeve van andere markten, en daarnaast met kapitaal en kennis gaan participeren in nieuwe textielondernemingen in Afrika (IS 1975-11, p. 380). Dat Vlisco intussen nog steeds bestaat en marktleider is geworden in diverse Afrikaanse landen (Bakker 2013), bewijst hoe onvoorspelbaar zulke industriële ontwikkelingen zijn. Vanaf 2014 kwam Vlisco door meerdere oorzaken echter in grote problemen.

³³²) Ik heb in de voorgaande zin het woord 'mede' tussen haakjes gezet, omdat uit de nota niet duidelijk wordt hoe belangrijk de relatie met opbouw in de Derde Wereld dient te zijn; er staat in elk geval nergens dat het een absolute voorwaarde is voor subsidie uit deze begrotingspost, terwijl de woordkeus af en toe zelfs de indruk wekt dat er een geringer belang aan wordt toegekend dan aan de eisen op de eerste twee onderdelen.

laatste, dat 'daar waar concurrentie uit beide categorieën landen komt, hiermee rekening zal worden gehouden bij de toekenning van de subsidies,' was bepaald amusant – als zij niet zo onmeis was geweest.³³³

Kortom: de verschillende werkgelegenheidseisen en de andere over de gevolgen in Nederland, leken het belang van de ontwikkelingsdimensie van deze begrotingspost behoorlijk onder te sneeuwen; waarschijnlijk mede als gevolg van de toenemende werkloosheid dreigde de aandacht voor deze dimensie zelfs zodanig te verzwakken, dat de geloofwaardigheid van de financiering ten laste van ontwikkelingssamenwerking steeds verder wegzonk.

Meer optimisme daarover ontstond ook niet in het jaar daarop, 1976. In juli kwam de regering eindelijk met de lang verwachte economische structuurnota van Lubbers: *'Selectieve groei'*. Eén van de facetten waarin de selectiviteit van de toekomstige groei van de Nederlandse economie tot uitdrukking zou komen was een internationale arbeidsverdeling met betere kansen voor ontwikkelingslanden. Mennes, die deze nota op dit aspect doorlichtte, constateerde eveneens dat er 'op verschillende plaatsen nadrukkelijk' werd gewezen op de grenzen die 'werkgelegenheidsbelangen' stelden aan het herstructureringsbeleid met een ontwikkelingsdimensie. Uit de inleiding van de nota haalde hij bijvoorbeeld aan dat dit beleid zou inspelen op de mogelijkheden in ontwikkelingslanden 'waar dat zinvol en *gezien de werkgelegenheidssituatie aanvaardbaar is*.' Zijn conclusie was dan ook dat het 'gezien de vooruitzichten voor de Nederlandse economie (...) te betwifelen' was 'of er veel ruimte' zou zijn voor dat beleid (Mennes 1976, p. 732-733, zijn cursivering).

Toen Pronk vervolgens in zijn MvT voor 1977 aan de rem trok was dat echter niet alleen omdat 'de ernstige recessie (...) de uitvoering van het geschetste herstructureringsbeleid (...) aanzienlijk gecompliceerd' had, maar ook omdat er 'meer ervaring en meer gerichte studie nodig zijn, vooraleer een doeltreffend, anticiperend en mede op het belang van de ontwikkelingslanden gericht herstructureringsbeleid gestalte zal krijgen.' De uitkomsten daarvan moesten nog worden afgewacht, zodat de hoogte van het begrotingsbedrag voor het nieuwe jaar voorlopig werd verlaagd, tot f. 10 mln.³³⁴

In die sfeer vond in datzelfde najaar, tussentijds, ook een interne evaluatie van dit beleids-onderdeel plaats. VerLoren van Themaat, op dat moment bezig aan zijn laatste volle jaar als medewerker van DGIS, schreef er in december 1976 een memorandum over aan zijn chef. Daarin zette hij ook een aantal mogelijke alternatieven voor de toekomst van het programma op een rijtje.³³⁵ De conclusie van zijn eigen evaluatie was weliswaar helder en keihard: 'dat de oorspronkelijke doelstellingen van' de OS-financiering 'tot nu toe niet bereikt zijn' (Dierikx et al., red., 2005b, p. 621). Maar die duidelijkheid ontbrak nogal in zijn onderbouwing van dit oordeel – behalve dan dat de indruk ontstond dat hij daarvoor andere criteria had aangelegd dan die te vinden waren in de eerdere ministeriële nota's.³³⁶

³³³) De eerste nota zei er zelfs niets over, en in de tweede wekte de tekst van criterium 9 de indruk dat dit gevaar wel mee zou vallen. Daarnaast riep de aangehaalde tekst van criterium 10 allereerst natuurlijk al de vraag op of de subsidie-ontvangende Nederlandse bedrijven überhaupt wel iets aan deze uit andere landen afkomstige concurrentie konden doen. En *hoe* zou de overheid daarmee dan via die subsidies rekening houden – met méér, minder, of géén subsidie, of door er extra voorwaarden aan te verbinden? (IS 1975-11, p. 379).

³³⁴) Van de eerdere begrotingsposten was ook nog maar een fractie uitgegeven, en blijktbaar waren er ook nog geen nieuwe sectoren geselecteerd voor verdere subsidies aan herstructurende bedrijven uit deze post. Er was intussen wel een kaderregeling geschapen voor allerlei andere maatregelen, en opdracht gegeven aan het NEI om in samenwerking met de ILO een 'diepgaande studie' te verrichten naar de mogelijke en wenselijke ontwikkeling in de richting van een internationale arbeidsverdeling waarin ontwikkelingslanden meer kansen zouden krijgen (MinBuza 1976b, p. 106-107).

³³⁵) Het was blijktbaar niet de eerste evaluatie van dit beleids-onderdeel, maar de tekst van de eerdere, die VerLoren als bijlage bij zijn memo voegde, is door de ING-redacteurs weggelaten bij hun weergave van dit memorandum (Dierikx et al., red., 2005b, p. 619-62).

³³⁶) Het voert te ver om VerLorens redeneringen in detail te interpreteren, al lijkt het volgende argument het ver-

Bij de alternatieven voor de toekomst – VerLoren noemde er vier, met diverse subalternatieven – was 'afschaffing' van de begrotingspost het eerste: onder andere omdat het grote aantal werklozen van dat moment 'elke stimulering van afbouw van productie en werkgelegenheid in Nederland verhindert' en 'het handhaven van de schijn' van een ontwikkelingsfacet aan het beleid 'zou betekenen dat we onszelf en het Parlement min of meer voor de gek houden.' Volgend op twee passievere alternatieven, schetste hij als vierde mogelijkheid 'een actief overheidsbeleid om de ontwikkelingsdimensie van herstructurering werkelijk inhoud te geven.' De, in vergelijking tot het tot dan toe gevoerde beleid, kennelijk als extra bedoelde acties die VerLoren van Themaat opperde, 'al dan niet in combinatie en in samenwerking met Economische Zaken', kwamen in hoofdzaak neer op het benaderen van bedrijven die al bij ontwikkelingssamenwerking waren betrokken teneinde deze te attenderen op de herstructureringssubsidie; ook het voeren van gesprekken met de directeurs van de Nehem en de FMO en met werkgeversvertegenwoordigers over het identificeren van sectoren met herstructureringsmogelijkheden, en het daarbij betrekken van bedrijven leek hem zinvol (idem, p. 621-623). Alles bijeen was dit echter niet zeer imponerend; eigenlijk onderstreepte het alleen hoe weinig actief men tot op dat moment geopereerd had.

Afgezien van het niet overgenomen afschaffingsalternatief, is niet duidelijk welke mix van de andere (sub)alternatieven door Pronk en de DGIS-leiding wél werd goedgekeurd en uitgevoerd in het laatste regeringsjaar van dit, gedurende het grootste deel van 1977 ook nog eens demissionaire, kabinet. De laatste MvT van Pronk (voor 1978) herhaalde nog eens de verslechterende werkgelegenheidssituatie. Omdat mede door toenemende concurrentie uit ontwikkelingslanden 'de discussie over de internationale arbeidsverdeling (...) van karakter veranderd' was, was het herstructureringsbeleid van de regering er nu op 'gericht om nieuwe en op diversificatie gebaseerde productie-activiteiten voor de bedreigde sectoren te stimuleren waar de concurrentie uit ontwikkelingslanden *minder sterk* is' (MinBuza 1977a, p. 172; cursivering door mij) – mijns inziens dubieuze analyses met nog bedenkelijker beleidsconsequenties.

Verder werd gerapporteerd dat per medio 1977 van de tot dan toe begrote f. 70 mln. uit het ontwikkelingsplafond 'voor iets minder dan f. 40 mln. aan projecten' was goedgekeurd; en dat 'de meeste subsidies' waren toegekend aan de 'textiel-, confectie- en tricotagesectoren.'³³⁷ Uit

melden waard. Stellend dat de aanwezigheid van een ontwikkelingsdimensie noodzakelijk inhoudt dat de belangen van de ontwikkelingslanden 'als een aparte factor meebepalend zijn voor' het herstructureringsbeleid in een bepaalde sector, en dat er een 'reële keuze' moet zijn tussen beleidsalternatieven waarin méér en minder aan deze belangen tegemoet wordt gekomen, meende hij dat deze dimensie 'illusoir' was als 'dergelijke alternatieven in feite niet geboden worden.' En dat gebeurde volgens hem 'nauwelijks of niet': 'zelfs het alternatief om geen subsidie te verlenen was niet aanwezig.' Waaruit hij vervolgens concludeerde dat EZ de meeste projecten ook gesubsidieerd zou hebben als er geen OS-financiering was geweest (de uitzonderingen waren een derde, nog niet eerder vermeld, project in de triplexindustrie en 'misschien' ook dat van de fabrikant van bedrukte stoffen). VerLoren noemde het ontwikkelingsbelang van de overige twee projecten 'nogal twijfelachtig', omdat hij aannam dat 'de afbouw van deze sectoren immers zonder overheidshulp nog sneller zou gaan' (Dierikx et al., red., 2005b, p. 620-621). Dat zou kunnen, maar misschien was het ook wel efficiënt om OS-gelden alléén te gebruiken om iets dat nog beter was voor ontwikkelingslanden – misschien: het geheel verdwijnen van een sector in Nederland? – wél door te laten gaan. Echter, als dit is wat de auteur bedoelde, waarom zou bij het bestaan van maar één subsidiemotief niet *tevens* naar het belang van exporterende ontwikkelingslanden mogen worden gekeken? Wat dit betreft heb ik bij de drie in noot 331 beschreven bedrijven niet zo'n twijfel, *mits* de eraan gekoppelde opbouw in Afrika mede verzekerd was en, zonodig, met andere maatregelen kon worden ondersteund.

³³⁷) Ik voeg er nog aan toe wat Pronk in 1985, in zijn gesprek met Engels, als 'het meest geslaagde voorbeeld van het herstructureringsbeleid' noemde: 'de door overheidssubsidies gestimuleerde stoot aan de Nederlandse plankzeilindustrie, via een omschakeling in de Twentse textielindustrie' (Engels 1987, p. 168, noot 73). Let wel, er staat niet 'zijn' maar 'het' herstructureringsbeleid, dus misschien illustreerde Pronk hiermee *niet* de ontwikkelingsdimensie van dit beleid.?

het feit dat de begrotingspost voor het nieuwe jaar weer iets werd verhoogd (naar f. 19,5 mln.) mag dus worden afgeleid dat, ondanks de genoemde veranderingen, de pretentie van een mede op ontwikkelingslanden georiënteerd herstructureringsbeleid nog steeds werd opgehouden. De in dezelfde paragraaf toegevoegde mededeling, dat de regering in het kader van de lopende onderhandelingen over de verlenging van het Multivezelakkoord aan het einde van 1977 'streeft naar een selectief importbeleid', sprak echter heel andere taal – en haar daarbij geuite mening 'dat de toegang van de producten van de armste ontwikkelingslanden gevrijwaard moet worden van al te grote beperkingen' (idem, p. 173), maakte dat niet veel beter.³³⁸

Samenvattend, kan ik slechts herhalen wat ik in mijn bijdrage aan de *Internationale Spectator*discussie van september 1977 reeds opmerkte over dit beleidsonderdeel, namelijk dat het gebrek aan feitelijk inzicht en aan operationele beleidsinstrumenten, maar ook de snel verergerende moeilijkheden in de economie, die veel twijfels en onbegrip opriepen bij onder andere de vakbeweging en de Derde-Wereldbeweging, ertoe leidden dat de hier besproken OS-financiering vooralsnog méér bijdroeg 'tot de vergroting van het "stuwmeer" dan tot de gewenste versnelde en anticiperende herstructurering van de Nederlandse nijverheid.'³³⁹ Iets van de reactie van de Derde-Wereldbeweging komt verderop nog ter sprake. En welke lessen Pronks opvolger uit deze en andere kritiek op deze wèl visionaire, maar weinig succesvolle pogingen tot een mondiaal structuurbeleid trok, zullen we in het hoofdstuk hierna zien.³⁴⁰

6.3.4 Overige kwesties

Mij resten nog drie beleidskwesties uit Pronks eerste ministersperiode en een bespreking van enkele gebeurtenissen en trends in het laatste regeringsjaar van Den Uyl, voordat we ons in de laatste paragraaf kunnen verdiepen in de afrondende beoordeling van het ontwikkelingsbeleid in deze periode. De eerste kwestie betrof het voorlichtings- en bewustwordingsbeleid van het grote publiek, dat via de reacties in de media ook de politiek in beroering bracht. Vooral de NCO, waarvan Boertien het einde reeds had aangekondigd, stuurde daarna ook Pronk dieper het mijnnenveld in. Kreeg ook zijn opvolger, De Koning, daarvoor nog het nodige op zijn brood, dat gold ook voor Pronks tweede grote probleem: de ambtelijke organisatie in Den Haag en in de ontvangende landen (zowel op de ambassades als in het veld). Pronk had voor die organisatie tamelijk verregaande hervormingen bedacht, maar dat werd een zo grote lijdensweg, zowel voor Pronk als voor de ambtelijke top op BuZa, dat de zaak volledig vastliep. De derde kwestie, de invoering van een inspectie van de beleidsuitvoering op zowel het Haagse niveau als in het veld, was minder controversieel, maar nog wel lastig. Meer problemen ontstonden echter bij de evaluatie achteraf, toen de Algemene Rekenkamer daarvoor onverwacht een eerste niet zo doorwrocht commentaar op tafel legde.

Ten slotte: de gebeurtenissen en ontwikkelingen die zich tijdens de demissionaire fase van de regering-Den Uyl voordeden, brachten ten slotte ook Pronk zodanig in moeilijkheden dat het met zijn rol als OS-minister voorlopig gedaan zou zijn.

³³⁸) Volgens Bos, Pronks oud-collega in Rotterdam, behoorde Nederland bij de toenmalige onderhandelingen over het MVA 'tot de meest protectionistische groep landen binnen de EG!' (Bos 1977, p. 534-535).

³³⁹) Coppens 1977, p. 540. Ook vijf van de andere deelnemers aan deze discussie die dit beleidsonderdeel bespraken, waren vergelijkbaar kritisch, terwijl Tinbergen, de geestelijk vader van het hele idee, verkoos erover te zwijgen (Tinbergen 1977). Een en ander bracht Pronk tot instemming met Emmerij's verzuchting, dat de tijd er blijkbaar nog niet rijp voor was geweest (Pronk 1977, p. 578).

³⁴⁰) Ik behandel daar ook het nieuwe advies dat Pronk in september 1977 aan de NAR vroeg over deze materie.

Publieksvoorlichting en andere draagvlakactiviteiten

Geen van de OS-ministers die Nederland sinds 1965 heeft gekend, zal zó doordrongen zijn geweest van de noodzaak van grotere betrokkenheid bij en kennis van het ontwikkelingsvraagstuk onder de Nederlandse bevolking dan Pronk – en, zo er al één was die hem hierin evenaarde, géén van de anderen had voorafgaand aan zijn ministerschap al zó intens geparticipeerd in publieksvoorlichting en bewustwording, of deed er daarna als minister zó veel aan als hij. De later gangbaar geworden term 'draagvlakversterking' omvatte dan ook in Pronks eerste ministersperiode al veel meer dan alleen het activeren van het ministeriële voorlichtingsapparaat en het subsidiëren van bewustwordingsactiviteiten ten behoeve van het bredere publiek. Rechtse, hem minder welgezinde media schilderden dit subsidiebeleid graag af als het financieren van zijn achterban van linkse hobbyisten en ideologisch verdwaalde activisten, maar insiders weten dat Pronk juist door de radicaalsten onder hen het minst werd gewaardeerd, zo niet van meet af aan met grote achterdocht was bejegend.³⁴¹ Pronk behield weliswaar zijn reeds eerder toegelichte ideologische kwetsbaarheid voor hun kritiek, maar dat belette hem niet om zijn voorlichtings- en vormingsbeleid nadrukkelijk ook te (laten) richten op andere, minder geïnformeerde en niet actieve delen van de bevolking.

Voor veel media vormde de door Udink ingestelde, maar inmiddels met veel ruzie omgeven, en vooral voor politiek rechts zeer controversieel geworden, NCO (Nationale Commissie Ontwikkelingsstrategie 1970-'80, bekender als de 'Commissie-Claus'), zoals hij die van Boertien erfde, het grootste en voornaamste deel van Pronks draagvlakactiviteiten. Verderop zal ik laten zien dat die activiteiten zich over veel meer groepen en een breder terrein uitstrekten – maar het is wel nuttig hier te beginnen met de NCO.

Zoals in hoofdstuk 5 is besproken, hadden het kabinet-Biesheuvel en OS-minister Boertien reeds in de eerste maanden van 1972 geconcludeerd dat de problemen rond de NCO en haar voorzitter prins Claus het beste konden worden opgelost door de Commissie aan het eind van haar eerste mandaat, december 1973, op te heffen. Omdat dit voornemen doorkruist werd door het politieke einde van het kabinet zelf, kon Pronk als een van zijn eerste beleidsdaden besluiten de NCO te handhaven.

Dat wilde hij ook graag, maar niet in ongewijzigde vorm, want hij had ook als Kamerlid al veel kritiek, met name op de manier waarop de grote, in de NCO vertegenwoordigde verbanden en geledingen van de Nederlandse samenleving (naast ontwikkelingsorganisaties als de Novib, ook kerken en omroep-, leraren-, werkgevers- en werknemersorganisaties) hun invloed in de plenaire vergadering vooral voor zichzelf aanwendden. Pronk had dit al eens 'een soort uitdeelpot' genoemd (Lockefer 1973).³⁴² Lockefer beschreef hoe de participerende organisaties al

³⁴¹) Enkelen van de meest sceptischen onder hen moeten de Haagse-Post-interviewers die hem in september 1973 op het schild hadden geheven als 'wonderkind in de linkse politiek', hebben geïnspireerd toen dezezelfde journalisten hem amper vier maanden later confronteerden met zijn 'malafide critici' (het adjectief was ontleend aan Pronk zelf, maar die had het alleen gebruikt voor degenen die beweerden dat hij aan werkgevers zou hebben toegezegd dat de Nederlandse ontwikkelingshulp de eerstkomende jaren niet ontbonden zou worden – Jansen van Galen & Vuisje 1974, p. 95). De auteurs meenden in hun inleiding te weten, dat 'bij velen' die gedacht hadden dat Pronks aantreden ook voor de Nederlandse politiek tegenover de arme landen een Keerpunt zou inluiden, 'inmiddels de hoop is omgeslagen in teleurstelling en scepticisme' (idem p. 93). Enig bewijs voor deze stelling voerden zij echter niet aan – misschien telden zij ook diegenen mee die acht maanden eerder al sceptisch waren geweest.

³⁴²) En dat sloot aan bij de conclusies in het evaluatierapport van de Nijmeegse politicoloog Hoogerwerf (april 1972), die sprak van een 'grabbelton', waarbij groepen met een secretariaat die meteen projecten konden indienen, de meeste subsidies naar zich toe konden halen, 'waardoor andere organisaties nauwelijks aan bod kunnen komen' (aldus Schaepman, citerend uit Hoogerwerfs rapport – Schaepman 1991, p. 21).

sinds 1972 probeerden het onderling eens te worden over een wezenlijk andere structuur en werkwijze van de Commissie. Maar dat lukte uiteindelijk niet: in het recenste voorstel, dat in juni 1973 aan de nieuwe OS-minister werd voorgelegd, behielden zij nog steeds hun centrale positie.³⁴³

Pronk nam daar in eerste instantie geen genoegen mee: via de directeur-secretaris van de NCO liet hij in juli weten welke zijn 'voorlopige standpunten' waren, en schreef hij kort daarna in zijn eerste MvT (voor 1974), dat 'thans wordt gewerkt aan de omschrijving van het mandaat en de structuur van een nieuwe Nationale Commissie, die naar verwachting nog vóór december 1973 zal kunnen worden geïnstalleerd.'³⁴⁴ Dit optimisme werd echter niet bewaarheid, want de deelnemende organisaties en instellingen traptten niet in zijn poging hen gerust te stellen met de woorden, dat hun 'een belangrijke rol zal worden toegekend bij het proces van bewustwording' (MinBuza 1973b, nr. 2, p. 36). En ook zijn lokkertjes – dat de Commissie 'meer middelen' zou krijgen en 'losgekoppeld' zou worden van BuZa – bleken hen niet tot stoppen te brengen voor de hindernis die Pronk in eerste aanleg had opgeworpen: hij wenste namelijk 'minder, of zelfs geen belanghebbende organisaties (geen Novib etc.)' meer in de Commissie, had hij via Houben te verstaan gegeven (Dierikx et al., red., 2005b, p. 22).

In feite vertrok Pronk in zijn voorlopige standpunten van dezelfde uitgangsstelling als die we hem in de vorige paragraaf ten aanzien van de FMO hebben zien verkondigen: niet alleen de voorlichting over het eigen ontwikkelingsbeleid, maar ook de 'bewustmaking' van de bevolking beschouwde hij als een overheidstaak, 'een taak dus [die] niet uitsluitend zou kunnen worden overgelaten aan particuliere organisaties.' In plaats van organisatie- en instellingsvertegenwoordigers wilde hij een 'concentratie' van diverse 'deskundigen' in de Commissie: 'ontwikkelingseconomen, agogische deskundigen, mediaspecialisten en kosmopolitieke experts', die hem zouden adviseren bij de uitvoering van die overheidstaak. En die zouden zo gauw mogelijk dienen te beginnen met de opstelling van een langetermijnplan en een jaarplan voor het komende jaar – ook dat had namelijk ontbroken aan de oude NCO. Ook wilde Pronk voor de jaarlijks te financieren projecten wél het 'ministeriële goedkeuringsrecht per project' van zijn voorgangers behouden (idem, p. 22-23).

Daarnaast viel het op dat Pronk in dit stadium het voorzitterschap van prins Claus nog graag gehandhaafd zag: het was zelfs al met Den Uyl besproken, zo meldde hij aan Houben, waarna het kabinet 'had besloten' de prins te vragen dat voort zetten (idem, p. 22). En dat was blijkbaar nog steeds het uitgangspunt toen op 20 september 1973 op het ministerie intern beraad werd gehouden over de inmiddels ontvangen tegenvoorstellen, die de plenaire vergadering van de NCO op 29 augustus had geformuleerd.³⁴⁵ In de eerste plaats werd daar het mandaatsvoorstel van de NCO zowel 'te uitgebreid' als 'te eng' gevonden. Alleen het laatste werd echter toegelicht: het mandaat zou niet alleen op de VN-Ontwikkelingsstrategie betrekking moeten hebben, maar ook op 'het ontwikkelingsproces in de Derde Wereld', 'de internationale beleidsvorming' op Ooster-rein, en 'de relatie' met 'de binnenlandse politiek van de rijke landen.' Op basis hiervan was het dan aan de nieuwe Commissie om een 'filosofie te formuleren, welke het uitgangspunt voor haar programma zal moeten vormen.' Voorts werd nadrukkelijk als 'tweede uitgangspunt' gesteld, 'dat de NCO een adviescollege van de overheid is, waaraan uitvoeringshandelingen kunnen worden gedelegeerd' (Dierikx et al., red., 2005b, p. 74).

³⁴³) Lockefeer 1973. Het voorstel van 5 juni 1973 is integraal opgenomen in Dierikx et al., red., 2005b, p. 17-19.

³⁴⁴) De voorlopige standpunten van Pronk zijn, via het verslag van NCO-directeur-secretaris Houben, d.d. 3 juli 1973, eveneens opgenomen in Dierikx et al., red., 2005b (p. 22-23). Het MvT-citaat komt uit MinBuza 1973b, nr. 2, p. 36-37.

³⁴⁵) De conclusies van dit interne beraad van 20 september, waaraan naast de minister en zijn staf alleen enkele stafleden van de NCO en maar één niet-ambtelijk lid van de NCO-plenaire deelnamen, zijn, zonder de bijlage met de NCO-tegenvoorstellen, eveneens opgenomen in Dierikx et al., red., 2005b, p. 74-76.

Ook wat de samenstelling van de Commissie betreft hield de minister, kennelijk eveneens contra de NCO-opvattingen, nog steeds vast aan de eerder door hem genoemde centrale rol van deskundigen. Wel zag hij die laatsten inmiddels als de eerste van twee lagen: een 'nucleus' van ontwikkelings- en bewustwordingsexperts, 'die in geen geval pionnen van hun organisaties mogen zijn', met daaromheen 'een Raad, die het contact moet onderhouden met de verschillende maatschappelijke organen, en ook met de uitvoering van projecten zal worden belast.' Voor die Raad zouden 'in beginsel alle huidige leden van de NCO kunnen worden gevraagd', die daarin dan elk hun eigen Raadslid kunnen benoemen, terwijl de 'Kernleden' door de minister worden benoemd (idem, p. 75).

Deze punten werden in volgende besprekingen nog wat nader aangescherpt: de deskundigenkern zou voortaan de Commissie vormen die de minister adviseert over de uitvoering van het mandaat, en 'ten hoogste' uit vijftien personen bestaan, terwijl de Raad de functie kreeg van (jaarlijks en halfjaarlijks) adviseur van de Commissie aangaande de door deze opgestelde lange-termijn- en jaarplannen en de daaronder passende projecten.

Over deze opzet vond op 7 november 1973 een, kennelijk, eerste gesprek met prins Claus plaats. Dit gesprek verliep echter, voor zover uit het verslag is op te maken, vermoedelijk heel anders dan Pronk zich had voorgenomen of mogelijk verwacht had.³⁴⁶ Want terwijl hij zijn best deed om de prins te overtuigen dat met deze opzet 'de politieke problemen welke zich voor de voorzitter ook in de toekomst zullen kunnen blijven voordoen, geminimaliseerd kunnen worden' (Dierikx et al., red., 2005b, p. 105), stelde de prins zich op als woordvoerder van de plenaire vergadering, en maakte hij vele, deels nogal vernietigende, kanttekeningen bij het ministeriële voorstel.³⁴⁷ Zo stelde hij dat in de praktijk de eigen verantwoordelijkheid van de NCO 'een steeds sterker accent' had gekregen, en dat, ondanks het ministeriële goedkeuringsrecht van projecten, de Commissie zelf van mening was 'dat zij geen zuivere adviesinstantie van de regering is.' Als de minister zijn plan zou doorzetten, zo werd gevreesd, zou de NCO 'wellicht ook niet meer in de gelegenheid zijn haar eigen beleid via openheid en publiciteit af te zetten tegen het beleid van de regering.' En wat de Raad van Advies betreft, die volgens de prins gelijkgesteld kon worden met de NCO van toen, wees hij erop dat die 'zulk een ondergeschikte rol gaat spelen (...), dat het niet waarschijnlijk is dat deze organisatorische opzet door de huidige Commissie (...) zal worden toegejuicht' (idem).

Daarom hield Claus Pronk voor dat deze maar moest kiezen: zijn huidige voornemens simpelweg mededelen aan de Commissie en ze, al of niet, komen verdedigen in een plenaire vergadering daarvan, of met onmiddellijke ingang het mandaat van de huidige Commissie intrekken en de nieuwe volgens het regeringsplan instellen. Aanvankelijk wilde prins niet zeggen wat zijn voorkeur had, maar later suggereerde hij toch dat gaan praten met de Commissie 'het beste' leek – 'want alleen op die manier kan een dialoog ontstaan tussen de wensen van de Commissie en

³⁴⁶) Tijdens het gesprek stond een nieuw document van dezelfde datum ter bespreking, dat in mijn bezit is, en dat tevens vermeldt dat de NCO voortaan een niet-ambtelijke staf zou hebben, die administratief zou worden ondergebracht bij het Koninklijk Instituut voor de Tropen (KIT) te Amsterdam. Ook het verslag van dit gesprek met de prins, waarbij ook NCO-directeur Houben aanwezig was, is opgenomen in Dierikx et al., red., 2005b, p. 104-108).

³⁴⁷) Dat de prins alleen boodschapper was van de NCO-plenaire had geen verrassing behoeven te zijn – en was dat misschien ook niet: zo had hij zich namelijk in de afgelopen drie jaar steeds opgesteld, ook als hij het zelf niet (geheel) eens was met de Commissie; dat laatste stak hij in voorkomende gevallen ook binnen de NCO nimmer onder stoelen of banken; maar naar buiten liet hij daarvan niets merken – of hooguit in de vorm waarin hij het in dit gesprek met Pronk deed, toen hij er weliswaar op wees 'dat hij het persoonlijk niet voor 100% eens' was met het laatste tegenvoorstel van de Commissie, maar dat daar 'van meet af aan (...) de regel [had] gegolden dat de meerderheid beslist en [dat] de voorzitter het meerderheidsstandpunt als standpunt van de Commissie naar voren brengt.' Eén voorbeeld van zijn afwijkende persoonlijke mening noemde hij deze keer overigens wel: de overgang naar een niet-ambtelijke staf vond hij niet goed, maar dit was een punt waarover Pronk en de plenaire vergadering het juist wel eens waren (Dierikx et al., red., 2005b, p. 105-106).

het beleid van de regering' (idem, p. 106-107).

Pronk bleef nog enige keren betogen dat de verschillen in bevoegdheden tussen de oude en de nieuwe Commissie niet zo groot waren als de prins suggereerde, en dat hij 'het onderstrepen van de adviserende bevoegdheden' zag als 'een extra garantie voor het voorzitterschap.' Maar de prins bleef eraan herinneren dat de huidige Commissie 'zeer gevoelig is voor welke invloed dan ook uit de ambtelijke of ministeriële sfeer.' Aan het eind verklaarde Pronk 'er bij nader inzien toch wel voor' te voelen 'zelf zijn plan in de Commissie te komen toelichten.' Er werd echter wel iets opmerkelijks bij geformuleerd: Pronk stelde namelijk tegelijk dat hij dit zou komen doen 'uitsluitend in de veronderstelling dat zulk een gesprek het prins Claus gemakkelijker maakt om straks het voorzitterschap van de Commissie (en niet van de Raad) op zich te nemen' (idem).³⁴⁸

Waarom voegde Pronk die laatste veronderstelling toe? Dat alléén een gesprek met de Commissie het de prins al gemakkelijker zou maken, lijkt in elk geval niet plausibel – als dat gesprek niet tot aanvaarding van Pronks belangrijkste wijzigingswensen zou leiden, kon die uiteraard de staatsrechtelijke risico's van het prinselijke voorzitterschap niet minimaliseren. Het lijkt er dus meer op dat Pronk, wetende dat Claus graag doorging als voorzitter en dat ook de geledingsver-teenwoordigers in de NCO dat zeer op prijs stelden, het met dit gesprek niet zozeer, of in elk ge-val niet alleen, gemakkelijker wilde maken voor de prins, maar hem tevens onder druk probeerde te zetten met de impliciete boodschap: zonder voldoende wijzigingen, of zonder uw hulp daarbij, geen voorzitterschap!

Of prins Claus hierna nog een al of niet helpende rol heeft gespeeld heb ik niet kunnen achterhalen. Zeker is alleen dat Pronk zijn plannen niet kon doorzetten. Ruim een maand later al, toen hij op 14 december 1973 de plenaire NCO-vergadering toesprak, bleek hij zijn eigen ideeën over de structuur van de NCO zo goed als geheel te hebben ingeslikt. Toen presenteerde hij namelijk een opzet waarbij, als vanouds, de organisatie- en instellingsvertegenwoordigers hun cen-trale plaats in de Commissie behielden als indieners van subsidievoorstellen aan de minister. En de door hem gewenste deskundigen gingen niet alleen terug naar een min of meer parallelle positie als Adviescollege van de minister op hetzelfde gebied, maar werden ook buiten de naar Amsterdam verhuizende Commissie en haar staf geplaatst. En over de positie van Claus als voorzitter werd op die dag gezwegen. Wel sloot deze op het eind de vergadering af met een dankwoord dat al iets deed vermoeden. Maar nadat nog door een van de aanwezigen namens alle NCO-leden de hoop was uitgesproken dat de prins zou aanblijven, gingen 'Claus noch Pronk hierop in'.³⁴⁹

Meer duidelijkheid over de kwestie-Claus kwam er pas in februari 1974, toen bekend werd gemaakt dat de prins zijn voorzitterschap van de NCO zou verruilen voor dat van de SNV, en dat hij daarnaast wel zou toetreden tot het nieuwe Adviescollege van Pronk – niet als voorzitter overigens, maar als lid. In verschillende media van toen verschenen uitspraken van de minister waarin deze benadrukte, dat de overstap van Claus 'geenzins om de zogenaamde omstrede positie van de Prins in de commissie' was doorgevoerd; en ook had deze 'geen enkele aarzeling

³⁴⁸) Er werd aan het slot van het gesprek nog wel afgesproken dat er bij het geplande overleg met de Commissie niet gepraat zou worden over het voorzitterschap, en dat er ook nog geen namen zouden worden genoemd van de deskundigen die Pronk in de nieuwe Commissie zou gaan benoemen. Wat die laatsten betreft meldde hij namelijk tijdens dit gesprek dat op de voorlopige lijst die hij daarvoor had, toch nog veel personen voorkwamen die 'bindingen (...) hebben met organisaties die ook in de nieuwe Raad vertegenwoordigd zouden zijn.' Er zou een nieuwe lijst worden gemaakt 'met ten hoogste acht deskundigen die (...) generlei binding zouden hebben met organisiaties die voor de Raad worden uitgenodigd' (Dierikx et al., red., 2005b, p. 106-107). Dat was echter een onduidelijke notulering: zouden in de nieuwe Commissie hoogstens acht van de eerder genoemde vijftien deskundigen geen enkele binding hebben, of zou de Commissie hoogstens uit acht personen zonder bindingen bestaan?

³⁴⁹) Aldus Bieckmann 2004, p.125, aan wie ik ook de andere informatie over deze plenaire vergadering ontleen.

getoond met het nieuwe mandaat van de commissie of met de structuur ervan' (*NRC Handelsblad* 19 februari 1974). Wat het laatste betreft kunnen we vermoeden dat de prins inderdaad minder moeite had met de inmiddels aangebrachte wijzigingen in de nieuwe NCO-opzet dan met Pronks oorspronkelijke ideeën daarover. Maar wat het eerste betreft was er destijds waarschijnlijk niemand die Pronk geloofde.³⁵⁰

De reden waarom de mogelijke politieke risico's van een voortgezet NCO-voorzitterschap van Claus zo nadrukkelijk werden ontkend was waarschijnlijk dat Pronk en het kabinet vooral niet de schijn wilden wekken te wijken voor politieke druk in het parlement en van enkele media. Aanvankelijk was Pronk, zoals we hebben gezien, na samenspraak met Den Uyl, serieus van plan een modus te vinden waarin de prins gehandhaafd kon worden. Maar in het najaar van 1973 werd de politieke stemming in het land, mede onder invloed van de oliecrisis en diverse in toon verscherpende perscampagnes tegen het kabinet en met name tegen Pronk persoonlijk, allerm minst uitnodigend voor riskante staatsrechtelijke constructies. Terwijl daar voor Pronk vermoedelijk nog bij kwam, dat hem in die periode duidelijk werd dat de prins een minder gemakkelijk te hanteren voorzitter was dan hij misschien gehoopt had. Dat en de snelheid waarmee hij tussen 7 november en 14 december zwichtte voor de wensen van de NCO-plenaire, zal hem begin 1974 ongetwijfeld met andere ogen naar de mogelijke politieke risico's rond prins Claus hebben doen kijken. En het besef dat zulke risico's misschien niet tot de prins beperkt zouden blijven, deed waarschijnlijk de deur dicht.

Dat het uiteindelijk niet alleen om bescherming van de prins ging, maar minstens evenzeerom risicobeperking voor het kabinet zelf, blijkt letterlijk uit de verklaring die Pronk bijna dertig jaar later tegenover Bieckmann gaf: daarin erkende hij dat het wel degelijk om het politieke vaar-water was gegaan waarin Claus als NCO-voorzitter dreigde terecht te komen – alleen ontstond dit gevaar voor Claus volgens Pronk niet door besluiten van de NCO, maar doordat hij 'gebruikt werd door Wiegel en *De Telegraaf* om het kabinet aan te vallen' (Bieckmann 2004, p.127).

Verder kunnen we inmiddels ook nog kennis nemen van de argumenten waarmee de kennelijk aarzelende Claus moest worden duidelijk gemaakt wat hem te doen stond. Er werd zelfs een kanon voor aangesleept, in de persoon van de 'onderKoning van Nederland', de recent tot vice-president van de Raad van State benoemde, M. Ruppert.³⁵¹ Na overleg met Den Uyl op 6 februari 1974 schreef Ruppert als eerste conclusie aan de aanstaande prins-gemaal, dat het gezien de mogelijk controversiële punten niet raadzaam leek als deze een benoeming tot voorzitter van de nieuwe NCO aanvaardde.

Opmerkelijker was echter zijn (en Den Uyls) tweede conclusie: dat de aanvaarding van een benoeming tot lid van het Adviescollege van Deskundigen en tot voorzitter van de SNV wél 'ernstige overweging' verdiende, niet alleen om daarmee van Claus' 'ervaring op het gebied van het ontwikkelingswerk te kunnen blijven profiteren', maar ook 'om tot uitdrukking te brengen, dat het achterwege blijven van' de hem ontraden benoeming, zoals werd gesteld, 'niet zijn grond vindt in geschillen tussen U en de bewindslieden.'³⁵² De boodschap tussen de regels

³⁵⁰) Uit *De Tijd* van een dag later haalt Bieckmann een nog duidelijker met de feiten strijdige verklaring van Pronk voor het vertrek van de prins aan: die 'wilde afwisseling! Niet omdat hij uit omstreken politiek vaar-water gehouden moest worden' (Bieckmann 2004, p. 127).

³⁵¹) Ruppert had als (mede/in)formateur nog een belangrijk aandeel gehad in de totstandkoming van het kabinet.

³⁵²) Geciteerd uit Rupperts brief, d.d. 7 februari 1974, door de ING-redacteuren in hun voetnoot bij de minister-raadsnotulen van 15 februari, waarin Pronks voorstellen voor de nieuwe NCO werden besproken en goedgekeurd (Dierikx et al., red., 2005b, respectievelijk p. 151, noot 5, en p. 150-152). Overigens stelde Pronk het in deze ministerraad voor alsof, anders dan ik hierboven schreef, de nieuwe Commissie en het Adviescollege gezien moesten worden als 'twee componenten' van dezelfde 'commissie', en dat het een van zijn doeleinden was de in het verleden aan particuliere organisaties gedelegeerde bevoegdheden 'weer terug [te] brengen naar de overheid' – in welk verband hij ook verwees naar zijn in voorbereiding zijnde plannen met

was echter duidelijk voor de prins: meewerken, en mondje dicht.³⁵³

Op 21 februari 1974 tekende Pronk een beschikking, waarin naast de reeds genoemde institutionele elementen vermeld werd, dat de voortaan als zelfstandige stichting fungerende NCO door het leven zou gaan onder de gewijzigde naam: *'Nationale Commissie Voorlichting en Bewustwording Ontwikkelingssamenwerking'* – zodat de afkorting NCO gehandhaafd kon worden. In de naam van het buiten deze stichting operende Adviescollege werden niet alleen dezelfde vier laatste woorden opgenomen, het college kreeg in zijn mandaat ook dezelfde gebiedsom-schrijving toegewezen als de Commissie in dat van haar: globaal hetzelfde als wat hierboven als uitkomst van het interne beraad van 20 september 1973 werd samengevat, inclusief het leg-gen van een relatie met ontwikkelingsprocessen en ontwikkelingsbeleid in eigen land, en het schenken van bijzondere aandacht aan de internationale ontwikkelingsstrategie van de VN, als-mede de toetsing en bijstelling daarvan. Het aantal organisaties en instellingen dat door de minister werd uitgenodigd een vertegenwoordiger in de Commissie te benoemen, was op het moment van de installatie van de nieuwe NCO op 28 februari 1974 gegroeid van 27 uit de beginperiode naar 31.³⁵⁴ De mandaten en de diverse benoemingen in de hiermee begonnen tweede periode van de NCO zouden opnieuw gelden voor een periode van drie jaar – dus eindigen in februari 1977. De nieuwe voorzitter van de NCO werd professor dr. Enno Hommes, Ontwikkelingskunde, Universiteit Twente.

NCO-2 groeide in de volgende jaren (1974-'77) als kool: het aantal subsidieaanvragen verdubbelde binnen drie jaar, en liep in de hele periode op van 93 in 1974 tot 196 in '77. Dankzij de eveneens voortdurende stijging van de door Pronk onder het non-ODA-deel van het ontwikkelingsplafond begrote NCO-bedragen (van f. 4,5 mln. tot f. 9,3 mln. in dezelfde jaren, in totaal f. 27,3 mln., tegenover f. 10 mln in de eerste drie jaren) en de nieuwe regel dat de niet in het begrotingsjaar bestede bedragen beschikbaar bleven voor het jaar daarna, konden niet minder dan tweederde van de ruim 600 aanvragen worden gehonoreerd. Het merendeel hiervan (de helft of meer) ging naar algemene vormingsactiviteiten, terwijl van de rest viervijfde werd toe-

betrekking tot de FMO (idem p. 151). Het eerste was echter, behalve een rare formulering, hooguit waar in die zin dat Pronk wellicht voornemens was over alle voorstellen van de NCO advies te vragen aan het Adviescollege; en het weer terugbrengen bij de overheid lijkt in elk geval ten aanzien van de NCO mislukt te zijn, want die had in de nieuwe opzet eerder méér dan minder eigen bevoegdheden dan de oude.

³⁵³) Dat de overgang van Claus van de NCO naar de SNV staatsrechtelijk minder risico's inhield, bleek al snel een vergissing, al veranderde dat wel na enkele jaren. Dat Claus 'zwaar teleurgesteld' was door het gedwongen afscheid van de NCO was wel algemeen bekend, maar Bieckmann suggereert tevens dat de prins, min of meer uit frustratie, 'bijna altijd liet weten verhinderd te zijn' voor vergaderingen van het Adviescollege (Bieckmann 2004, respectievelijk p. 129 en 127). Dat laatste wordt echter door meer leden van dit college tegengesproken dan bevestigd, toen ik die raadpleegde; de voorzitter van het college, Dr A.H. van den Heuvel, benadrukte zelfs dat Claus 'enthousiast' meedeed en ook buiten de vergaderingen om zijn mening over agenda-onderwerpen gaf (telefoongesprek 31 december 2008). Verder stelt Bieckmann in navolging van Houben (tot november 1973 directeur-secretaris van de NCO) dat Pronk al vanaf het begin van zijn ministerschap twijfelde over de voortzetting van Claus' voorzitterschap (Bieckmann, 2004 p. 124). Dat is echter niet in overeenstemming met wat we (dat wil zeggen: inclusief anderen die ik erover raadpleegde) ons herinneren van Pronks uitspraken in die tijd, noch met de hierboven aangehaalde verslagen van gesprekken en vergaderingen, waaronder de aantekeningen van Houben van diens eigen gesprek met Pronk op 3 juli 1973 en het gesprek tussen Pronk en de prins op 7 november van dat jaar.

³⁵⁴) Naast de organisatie- en instellingsvertegenwoordigers kreeg de nieuwe plenaire vergadering van de NCO ook nog drie vertegenwoordigers van veldwerkers werkzaam in door de NCO gesubsidieerde bewustwordingsprojecten, en twee vertegenwoordigers van de Vaste Commissies voor Ontwikkelingssamenwerking van de Eerste en de Tweede Kamer met een adviserende status. Aan de maximaal vijftien leden van het Adviescollege werden voorts drie waarnemers van de ministeries voor O & W, CRM en BuZa toegevoegd (alles volgens het VDO-Voorlichtingsbulletin, Nr. 9, d.d. 22 februari 1974 en de informatie in het maandblad *IS* 1974, p. 49-50, en Harn 1981b, p. 21).

gewezen aan onderwijs- en mediaprojecten, en 20 procent kerkelijke activiteiten betrof. De in totaal 199 afgewezen aanvragen werden echter niet alle door de NCO zelf afgekeurd: 27 van deze werden namelijk wél als projectvoorstel aan de minister voorgelegd, maar door deze niet overgenomen. Terwijl de NCO dus behoorlijk kritisch was over de aanvragen en prudent omging met de haar toegemeten middelen, waren het veelal meningsverschillen van politieke aard die maakten dat Pronk anders dacht over wat hem was voorgelegd.³⁵⁵

Pronk ontwikkelde langzamerhand echter ook bezwaren tegen het NCO-beleid die geen, of niet alleen, verband hielden met de buitenlandpolitiek van de regering. Hij uitte ze publiek in het voorjaar van 1977 – het tweede mandaat was toen reeds 'voorlopig voor onbepaalde tijd verlengd' (MinBuza 1977a, p. 175), kennelijk omdat in februari nog niet duidelijk was hoe het verder moest. Verschillende kranten berichtten kort na de plenaire vergadering van 9 maart 1977, dat Pronk daar scherpe kritiek had geleverd, onder andere: 'dat de Commissie voor eigen parochie preekt' en 'de man in de straat niet bereikt' (Spanjer 1977), en 'langzamerhand een beetje gaat in de richting van het informeren van diegenen die al geïnformeerd [en] bekeerd zijn' (Groeneweg 1977). Hij had daarom het Adviescollege verzocht het functioneren van de organisatie te (laten) evalueren, en 'met name' te kijken 'naar de knelpunten die voortvloeien uit de verschillende visies over het beleid van de NCO' (idem). De deelnemende organisaties en instellingen waren zich volledig bewust van de onder hen heersende grote meningsverschillen ten aanzien van prioriteiten in en methoden van het bewustwordingswerk. Maar zij waren ook zeer doordrongen van het nut van hun onderlinge samenwerking in en, daardoor, van de effectiviteit en het (potentiële) bereik van de NCO. Er ontstond daarom grote onrust en twijfel over Pronks bedoelingen, inclusief de vrees dat hij opnieuw zou proberen meer greep te krijgen op de gang van zaken in de NCO.

Het lijkt er echter op dat de minister ook deze keer weer bakzeil moest halen, en in elk geval te vroeg en te negatief uit de hoek was gekomen. Binnen twee maanden kwam het Adviescollege met een zeer positief oordeel over de Commissie en haar staf, en met een serie constructieve aanbevelingen, waarna Pronk niet anders kon dan zich bij deze uitspraken neerleggen.³⁵⁶

Zijn laatste MvT (voor 1978), die medio 1977 werd opgesteld, begon dan ook met een samenvatting van deze gunstige conclusies, gevolgd door zijn voornemen de NCO met kleine bijstellingen verder te continueren, nu voor een periode van vijf jaar, tot eind 1982 (MinBuza 1977a, p. 175). Een van die bijstellingen betrof de toevoeging van enkele aanvullingen op het bestaande Commissiemandaat, onder andere met nadere voorwaarden voor de te subsidiëren activiteiten. Bij een deel van die eisen was Pronks eerdere kritiek (ook die uit 1972-'73) te herkennen: oriëntatie op zoveel mogelijk groepen in de samenleving, niet-strijdigheid met het buitenlands beleid, geen belangenvermenging en geen doublures.

Een andere voorwaarde was opmerkelijker, in die zin dat zij op het intrappen van een open

³⁵⁵) Gegevens uit Harn 1981b (p. 21-22 en 32), die echter niets vermeldt over de redenen van Pronks afkeuringen. Politieke bezwaren van Pronk betroffen met name aanvragen van landencomités, zoals die van het Indonesië Comité, dat in 1975 de tiende verjaardag van de Soeharto-coup had willen herdenken (wat op aandrang van Van der Stoep werd tegengehouden), of die van het Palestina-Comité, waarbij Pronk zich achter het (negatieve) meerderheidsstandpunt van het Adviescollege schaarde (over het laatste, zie *IS* 1977-1, p. 23-27). Andere landencomité's die iets wilden dat kennelijk eveneens onverenigbaar was met Nederlands buitenlands beleid, betroffen Uruguay, Brazilië en de Filipijnen (Spanjer 1977). Ter vergelijking: in de (leer)periode 1971-'73 (Boertien) werden relatief iets meer van de ontvangen NCO-aanvragen afgewezen (46 van de 131), maar bij slechts twee daarvan werd de subsidiëring door de minister belet (Harn 1981b, respectievelijk p. 32 en 21).

³⁵⁶) Deels ook omdat het College zich kon baseren op het rapport '*Bouwstenen voor Beleid*' van onderzoekster en hoog aangeschreven PvdA-lid, drs. Ien Dales, tot voor kort directeur van het bekende vormingsinstituut Kerk en Wereld te Driebergen, en later, na een burgemeesterschap in Nijmegen en een staatssecretariaat onder Den Uyl in het kabinet-Van Agt-2, tot aan haar overlijden in 1994, minister van Binnenlandse Zaken in het kabinet-Lubbers-3. Uitgebreide passages uit het rapport-Dales zijn afgedrukt in *IS* 1977, p. 104-108, voorafgegaan door bijna even uitvoerige citaten uit het advies van het Adviescollege (idem, p. 101-103).

deur leek: de activiteiten dienden 'overwegend gericht te zijn op de ontwikkelingsproblematiek in de Derde Wereld' (idem p. 176). Maar bij een groot deel van de in de voorgaande jaren verleende subsidies, vooral die in het vormingswerk, was dat geen vanzelfsprekendheid meer. Ik heb in hoofdstuk 5 al gemeld dat na Unctad-3 in Santiago een deel van de Derde-Wereldbeweging het geloof in internationale onderhandelingen verloor en wat de structurele zaken betreft de prioriteit verlegde naar hervorming van de eigen samenleving. Daar kwam in de Pronkperiode, mede door het radicaliserende effect van de Pinochet-coup in Chili, een versterkte nadruk op 'ontwikkelingswerk als thuiswerk', en, voor groepen als de Sjaloombeweging, een loslaten 'van hun primaire oriëntatie op de Derde Wereld' bij (Beerends & Van Tongeren 1979, p. 162). Ook Pronk verbond vele malen de politieke strijd voor gerechtigheid en tegen ongelijkheid in de wereld met die in de eigen samenleving, een 'link' die hij nadrukkelijk ook in het nieuwe NCO-mandaat van 1974 had laten opnemen.³⁵⁷ Voor de werkgroep Vorming van de NCO, die met de aanstelling van sterk toenemende aantallen van plaatselijke 'veldwerkers' een groot deel van de subsidies naar zich toe wist te halen, werd het 'luisteren naar de basis' en 'het uitgaan van de eigen leefsituatie van de mensen in Nederland' een absoluut geloofsartikel.³⁵⁸ Pronk demonstreerde dezelfde houding in zijn eigen politieke filosofie, maar zag ook het gevaar van een doorschieten naar een te grote oriëntatie op de binnenlandse problematiek. Vandaar zijn poging daar grenzen aan te stellen door middel van de boven geciteerde eis.³⁵⁹

Pronk legde het concept van zijn nieuwe mandaatsvoorstel in september 1977 voor aan de NCO-plenaire en kreeg reeds na enkele weken wijzigingsvoorstellen terug. Eind oktober werd hij echter teruggefloten door schriftelijke vragen van twee VVD-Kamerleden die wilden weten of hij als 'thans demissionair' minister niet vond dat een meerjarig mandaat als dit door de OS-minister van het nieuw te vormen kabinet moest worden verleend. Waarop Van der Stoel en Pronk antwoordden, dat de laatste 'op die gedachte zelf ook al gekomen was'.³⁶⁰

Behalve dat de mandaatswijziging moest worden doorgeschoven naar de volgende OS-minister kwam door de lange duur van de formatiebesprekingen ook de ministeriële goedkeuring

³⁵⁷) Peppelenbosch wees er in een commentaar op de eerste beleidsnota van de nieuwe NCO van oktober 1974 al op dat het verleggen van de actie naar de eigen situatie het gevaar met zich meebrengt dat 'de Derde Wereld uit het vizier verdwijnt', een spanningsveld dat de nota wel onderkende, maar vervolgens 'met verbale bekwaamheid' toedekte 'door de eigen situatie te definiëren als een mondiale' (Peppelenbosch 1974, p. 727). Twee andere commentaren in dit aan de genoemde NCO-beleidsnota gewijde nummer van de *Internationale Spectator* getuigen reeds onmiskenbaar van het zelfs niet onderkennen van de *mogelijkheid* dat verbeteringen in de eigen samenleving nadelig kunnen zijn voor (de armen in) ontwikkelingslanden (Hanse 1974 en SOSV-team 1974).

³⁵⁸) Omdat deze ideologie steun vond in politiek-pedagogische inzichten die in die tijd opgang maakten in het vormings- en opbouwwerk was het misschien niet vreemd dat het evaluatierapport van mw. Dales de verzwakkende aandacht voor de Derde-Wereld dimensie niet opmerkte – althans niet in de passages die *IS* daaruit publiceerde (1977-4, p. 104-108).

³⁵⁹) Het woord 'overwegend' in Pronks hierboven geciteerde zin leek deze eis zelfs nogal zwaar te maken, maar dat werd meteen afgezwakt, zo niet ontkracht, door de toevoeging tussen haakjes: '(met inachtneming van de relatie tussen deze [ontwikkelings]problematiek en de daarmee verwante in de eigen samenleving)' (MinBuza 1977a, p. 176).

³⁶⁰) De vragen kwamen van de Kamerleden Verkerk-Terpstra en Jacobse op 28 oktober 1977 en betroffen zowel een conceptmandaat dat op 14 september 77 gedateerd was, als wijzigingsvoorstellen daarop van de plenaire NCO-vergadering van 4 oktober 1977 (in hoeverre dit concept nog afweek van wat Pronk in zijn MvT geschreven had, heb ik niet kunnen nagaan; de Kamervragen en de antwoorden erop staan afgedrukt in *IS* 1977-9, p. 399). De reactie van Van der Stoel en Pronk lijkt wat kinderachtig, omdat het kabinet al sinds 22 maart van dat jaar demissionair was. Maar het gewicht daarvan ging politiek pas echt tellen nadat de kans op een tweede kabinet-Den Uyl definitief verkeken was. En dat gold voor Pronks voornemens nog iets eerder, namelijk na de nacht van 24 op 25 oktober, toen zijn eigen partij in een van de laatste reddingspogingen van de formatie de post Ontwikkelingssamenwerking prijs gaf aan het CDA (Thijn 1978, p. 243). De twee Kamerleden van de VVD waren er dus als de kippen bij om Pronks stempel op de nieuwe NCO zo snel mogelijk uit te wissen.

van het nieuwe Jaarplan van de NCO voor 1978 in tijdnood. Pronk besloot daarom om de helft van de reeds door de NCO goedgekeurde projectvoorstellen niet te laten wachten totdat zijn opvolger voldoende zou zijn ingewerkt: terwijl daarmee 47 van de 93 aan hem voorgelegde aanvragen alvast het groene licht kregen, maakte hij nog wel de kanttekening dat 'het totale pakket in feite weinig nieuws' bevatte, 'omdat wederom subsidie [werd] gevraagd ten behoeve van een groot aantal organisaties die ook in voorgaande jaren projecten inbrachten'.³⁶¹

Pronk gebruikte zijn laatste MvT ook om toe te lichten hoe het tijdens de periode-Den Uyl 'verder uitgebreide voorlichtings- en bewustmakingsbeleid zo effectief mogelijk [zou] worden voort-gezet' in de volgende periode – in de eerste plaats door hem zelf, zoals hij toen nog mocht hopen, maar desnoods ook om een eventuele opvolger een leidraad te bieden. Hoewel op dit gebied de samenwerking tussen overheid en particuliere organisaties 'in hoofdzaak' via de NCO plaats-vond, zo stelde hij in deze MvT, had hij toch ook het ministeriële voorlichtingsapparaat, VDO, in de loop van de voorgaande jaren steeds meer taken gegeven die allerlei vormen van samenwerking met particuliere instellingen met zich meebrachten. Zoals genoemd werden: films, ten-toonstellingen, diaserieën, en radio-uitzendingen in regeringszendtijd, en als voorbeelden van nieuwe 'eigen periodieken' op educatief gebied met name 'SamSam' – een blad voor de jeugd van 9 tot 14 jaar –, en 'Troef' – een begin 1977 verschenen populair blad voor de iets hogereleeftijdscategorieën over mensen in de Derde Wereld (MinBuza 1977a, p. 177). Daarnaast heb ik in voorgaande paragrafen reeds diverse malen verwezen naar speciale publicaties, periodieken of incidentele, die door VDO werden uitgegeven, onder andere naar aanleiding van de olie-crisis, en in Nederland of elders georganiseerde internationale symposia, of bestaande uit vertalingen van de jaarlijkse rapportages aan de DAC. Ook genoemd zijn enkele Nederlandse financiële bijdragen aan of volledige financiering van internationale overleg- en onderzoeksactiviteiten, inclusief de daaruit volgende publicaties.

Het effect op het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking was in veel van bovenstaande activiteiten slechts indirect, en tevens vaak alleen beoogd als bijkomend effect van een primair op andere overwegingen gebaseerde opzet. Hetzelfde geldt ook voor de inschakeling van particuliere instellingen bij de uitvoering van ontwikkelingstaken als het medefinancierings- en het vrijwilligersprogramma, die beide ook bijdroegen aan grotere betrokkenheid van de deelnemende of anderszins geïnteresseerde bevolkingsgroepen. Pronk gaf er in deze periode flinke uitbreiding aan, en creëerde ook nieuwe doorgeefkanalen die een waardevolle versteviging van de maatschappelijke worteling van ontwikkelingssamenwerking boden. Aan de al in eerdere paragrafen genoemde voorbeelden hiervan: inschakeling van de vakbeweging en de humanistische stroming in het Medefinancieringsprogramma (MFP), kunnen nog worden toegevoegd de Nederlandse financiële bijdragen aan de *International Foundation for Development Alternatives* (IFDA), een in de jaren zeventig ontstaan intercontinentaal netwerk van particuliere organisaties en uitwisseling van ideeën en informatie over alternatieve ontwikkelingsprocessen.

Op het terrein van het wetenschappelijke onderwijs en onderzoek dateerde de deelname aan ontwikkelingsactiviteiten al van, respectievelijk, de jaren vijftig (het internationale onderwijs) en zestig (onder andere het PUO – *Programma van Universitaire Ontwikkelingssamenwerking*). Terwijl Pronks initiatieven op beide subterreinen hoofdzakelijk van organisatorisch-inhoudelijke aard waren (onder andere het stimuleren van meer duurzame samenwerkingsverbanden en meer op bepaalde sectoren of doelgroepen afgestemde combinaties van onderwijs en

³⁶¹) Aldus IS 1978-3, p. 106. Er waren nog meer kanttekeningen van Pronk bij het Jaarplan 1978, en ook nog enkele correcties op sommige van de wel door hem goedgekeurde projecten. Voor zover relevant kom ik daarop terug in het volgende hoofdstuk.

onderzoek), probeerde hij het Nederlandse universitaire onderzoek ook een grotere rol te geven bij de voorbereiding en uitvoering van het ontwikkelingsbeleid van de overheid. Naast het bij de diverse ambtelijke diensten bevorderen van een grotere kennis en een beter gebruik van het elders beschikbare onderzoekspotentieel, verstrekke hij onderzoeksopdrachten over specifieke beleidskwesties en creëerde hij ook meer permanente onderzoeksstructuren voor bepaalde beleidsterreinen.³⁶² Bovendien installeerde hij in zijn laatste jaar van deze periode als eerste minister ook een (vooralsnog voorlopige) sectorraad voor dit terrein: de *Raad van Advies voor het Wetenschappelijk Onderzoek in het kader van Ontwikkelingssamenwerking* (RAWOO), die een aantal adviserende en intermediaire taken voor zowel de overheid als de wetenschappelijke sector kreeg toebedeeld.

De andere, meer algemene, adviesraad op dit gebied: de NAR, stond in zijn primaire adviesactiviteiten weliswaar voornamelijk ten dienste van de overheid, maar fungeerde, door de recrutering van zijn leden uit verschillende segmenten van de samenleving, ook als een doorgeefluik en ontmoetingsplatform van wat er onder de Nederlandse bevolking leefde. Naast de beleidsadvisering aan de overheid werd de inhoud van verschillende opvattingen over de problematiek ook naar de samenleving toe gecommuniceerd door middel van studiedagen en de rapporten daarover, onder andere over de NIEO (in 1975) en over de Toekomstige Grondslagen van Ontwikkelingssamenwerking (in 1976).³⁶³ Pronk verbeterde het functioneren van de NAR op twee punten: alle uitgebrachte adviezen werden voortaan door hem van commentaar voorzien en vervolgens met een delegatie van de Raad besproken, en die adviezen werden in het VDO-maandblad *Internationale Samenwerking* samengevat en soms becommentarieerd.³⁶⁴

³⁶²) Een voorbeeld van een specifieke onderzoeksopdracht, die overigens niet opleverde wat Pronk gehoopt had, betrof het *Remplod*-onderzoek (*Reintegration of Emigrant Manpower and the Promotion of Local Opportunities for Development*), dat in 1974 van start ging. In dit interdisciplinaire project werd voor drie landen (Turkije, Marokko en Tunesië) onderzocht of en hoe naar deze landen terugkerende gastarbeiders ingezet zouden kunnen worden bij de ontplooiing van economische activiteiten in hun regio van oorsprong. De onderzoekers concludeerden in een reeks van rapporten en andere publicaties in 1975 en daarna dat er weinig te verwachten was van een koppeling van retourmigratie aan ontwikkelingssamenwerking (aldus de samenvatting in Bovenkerk 1977). De eindconclusies werden echter pas in maart 1978 uitgebracht (MinBuza 1978a, p. 109-110).

Een voorbeeld van een meer structurele voorziening voor een bepaald beleidsterrein, die overigens wel voortvloeide uit een eerdere onderzoeksopdracht volgende na de eerste publicaties voor de Club van Rome, was de oprichting in 1977 van een *Stichting Wereldvoedselvoorziening* (SOW), een samenwerkingsverband van de Vrije Universiteit Amsterdam, de Landbouwhogeschool in Wageningen en het Landbouweconomisch Instituut, dat voor helft werd gefinancierd uit het ontwikkelingsplafond (idem 1977a, p. 167). Een ander voorbeeld, dat slechts een semi-permanent karakter kreeg, was een gezamenlijk initiatief van beide bij SOW betrokken ministeries, waardoor eerder in 1977 een speciale *Commissie Plattelandsontwikkeling* (CPO) werd gevormd met deskundigen uit verschillende universiteiten, die verkennende studies en beleidsadviezen zouden maken voor de specifieke hulp aan rurale ontwikkelingsactiviteiten in ontwikkelingslanden (Dierikx et al., red., 2005b, p. 769, noot 6). Verder waren er pogingen van Pronk om de reeds onder Boertien begonnen besprekingen met het al heel lang bestaande *Koninklijk Instituut voor de Tropen* (KIT) over de omvorming van het Tropenmuseum tot een modern presentatiecentrum voor ontwikkelingssamenwerking en de versterking

van de onderzoeks- en dienstverleningsactiviteiten van dit instituut te bewegen in een meer op het overheidsbeleid afgestemde richting – mede ter rechtvaardiging van de volledige financiering van dit instituut ten laste van het OS-plafond. Daar was echter aan het eind van Pronks eerste ministersperiode nog niet veel van terecht gekomen; het allerlaatste document in het vierde ING-boek bevatte zijn memo aan DGIS Van Gorkom met scherpe kritiek op de recente voorstellen vanuit het KIT (Dierikx et al., red., 2005b, p. 878-879).

³⁶³) Deze laatste studiedag besprak de uitkomsten (een meerderheidsnota met kanttekeningen van een minderheid) van de in het vorige hoofdstuk genoemde, in 1972, begonnen bezinning van de Raad op de basisveronderstellingen van de ontwikkelingssamenwerking en de verschillende visies daarop (NAR 1976).

³⁶⁴) Voorts werden in februari 1975 eindelijk ook het al langer veel te beperkte woord 'hulpverlening' en het ouderwetse 'minder-ontwikkelde landen' geschrapt uit de naam van de NAR, die voortaan als '*Nationale Advies Raad voor Ontwikkelingssamenwerking*' door het leven ging.

De dagbladpers en de andere media in Nederland namen in Pronks disseminatie- en bewustwordingsbeleid uiteraard een belangrijke plaats in. Tal van speciale projecten (journalistieke reportages, documentaires en films) werden in deze periode via de NCO gefinancierd. Daarnaast nam Pronk in 1975 een bijzonder besluit: de instelling van de *Dick Scherpenzeel-prijs*, een aan deze in december 1973 overleden radio- en weekbladjournalist herinnerend jaarlijks eerbetoon voor berichtgeving in Nederlandse media die de problematiek van ontwikkelingslanden en de minder-bedeelden daarin op een bijzondere wijze onder de aandacht wist te brengen. De eerste ontvangers van deze prijs werden Harry Lockfeer, redacteur van *de Volkskrant*, en Jan van der Putten, correspondent in Latijns-Amerika voor *NRC Handelsblad*, voor de artikelen in hun respectievelijke kranten in 1974. Hoewel de prijs meteen onderwerp werd van kritiek van enkelen die meenden dat het hiermee geëerde journalistieke engagement niet verenigbaar was met de vereisten van objectieve, onafhankelijke berichtgeving, waren er in de vorige eeuw weinig redacties die de onderscheiding weigerden.

Een vergelijkbare discussie ontstond kort daarna toen de eenzijdigheid en het commerciële karakter van de door westerse persbureau's gedomineerde internationale nieuwsvoorziening onder kritiek kwam van journalisten en wetenschappers uit de Derde Wereld: de bij de NIEO-discussie aansluitende pleidooien voor een *Nieuwe Internationale Informatie Orde* werden ervan verdacht de veronderstelde 'free flow of information' te willen ondermijnen met door de staat gecontroleerde media. Pronk kreeg er nog heel wat mee te stellen toen hij in september 1977 medewerking verleende aan een in Amsterdam gehouden conferentie over dat onderwerp van het mede door Nederland gefinancierde Latijns-Amerikaanse instituut ILET.³⁶⁵ Het onderwerp, later toegespitst op de vraag naar de grenzen van de vrijheid van meningsuiting, zou tot in het heden zijn actualiteit behouden.

Tot slot een van de meer succesvolle vormen van draagvlakverbreding die in deze Pronk-periode opgang begon te maken: het fenomeen van de *gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking*. Er waren al eerdere voorbeelden van ontstaan (Bruggeman 2011, p. 24 en 26), maar na de pleidooien in de Tweede Kamer in 1972, kon Pronk in mei 1975 de draad weer opnemen toen de staatssecretaris voor Binnenlandse Zaken, Polak, zijn mening vroeg over de financierbaarheid ten laste van het ontwikkelingsplafond van ontwikkelingssteun via gemeentelijke en provinciale begrotingen. Pronk stemde hiermee van harte in en wees ook op de mogelijkheid daaraan specifieke bewustmakingsinitiatieven in eigen land te koppelen die een beroep konden doen op NCO-fondsen (Dierikx et al., red., 2005b, p. 399-400). Zo ontstonden binnen enkele jaren tal van stedenbanden met uitwisselingen van culturele uitingen en/of ervaringen van concrete beroepsgroepen, waarvan de meeste decennia-lang zijn blijven voortbestaan. Een typisch blijk van toenemende mondialisering/globalisering was dat diverse gemeenten hun partnerschappen met Europese steden omzetten in of uitbreidden met *jumelages* met of adopties van steden in de Derde Wereld. Later gingen SNV, Novib, Hivos en andere OS-organisaties er, al of niet samen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, toe over hun projecten in ontwikkelingslanden te koppelen aan plaatselijke bewustwordingsactiviteiten in Nederland.

Aldus gaf het eerste OS-ministerschap van Pronk in vele kringen de stoot tot belangrijke uitbreidingen van kennis en betrokkenheid bij de Nederlandse bevolking van het ontwikkelingsvraagstuk en de daarvoor noodzakelijke aanpassingen in de eigen samenleving en het beleid op

³⁶⁵) Tweede Kamerleden van de VVD hielden niet op met er schriftelijke vragen over te stellen voor en na het symposium, zowel aan Pronk en Van der Stoep als aan Den Uyl (*IS* 1977-6, p. 210-214, en 1977-9, p. 397-399), en in de *Internationale Spectator* verschenen artikelen van voor- en tegenstanders (Ruyter 1976 en Snijders 1977), terwijl ook het VDO-maandblad *Internationale Samenwerking* er verschillende bijdragen aan wijdde (*IS* 1977-6, p. 173-175 en 1977-8, p. 343-348 en 361-361).

alle niveaus. De toenemende maatschappelijke bewustwording begon zich in deze jaren echter ook te vertakken naar, enerzijds, meer binnenlandse probleemgebieden (woningnood en leegstand, achterstandswijken, dierenrechten)³⁶⁶ en anderzijds naar gerelateerde vraagstukken op internationaal en regionaal vlak (racisme, milieu, bewapening). Met name het thema van de Vredesweek waarmee het IKV in september 1977 zijn anti-kernwapenscampagnes lanceerde, signaleerde het begin van een aandachtsverschuiving van het grote publiek van de Derde Wereld naar de Oost-West-verhouding. Ook de 'Charta-77'-verklaring in Tsjecho-Slowakije en, iets later, de oprichting van 'Solidarnosc' in Polen droegen daartoe bij. Dit betekende echter niet zozeer het verdwijnen van solidariteit met het Zuiden als wel het opgaan daarvan in een veel meer thema's omvattende mondiale burgerbeweging (Beerends & Broere 2004, hoofdstuk 17). Pronk heeft het begin ervan waar mogelijk bevorderd en ook de verdere ontwikkeling ervan gestimuleerd in zijn latere ministerschappen en andere publieke functies.

Controversen over de ambtelijke organisatie

Het onderwerp van deze sectie – de ambtelijke organisatie in Den Haag en in het veld en het daarmee verbonden personeelsbeleid – zou buiten de opzet van deze studie zijn gevallen, ware het niet dat Pronk er dusdanig dramatische moeilijkheden bij ondervond – problemen die bij uitstek de situatie kenmerkten waarin hij in deze periode moest opereren –, dat er hier noodzakelijk bij moet worden stilgestaan.

In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk heb ik gemeld dat de loyaliteit ten aanzien van het door Pronk gewenste nieuwe OS-beleid bij een deel van zijn medewerkers 'zelden verder reikte dan gedweeheid in het uitvoeren van opdrachten.' Dit nieuwe beleid vereiste echter ook min of meer ingrijpende wijzigingen in de organisatie van DGIS (institutionele structuur, procedures, deeltaken, werkmethoden), en die maakten dat deze gedweeheid afgleed naar onmiskenbare 'Yes Minister'-misleiding, of zelfs, bij bepaalde afdelingen en functionarissen, naar lijdelijke verzet en, soms, verholen dienstweigering.

Dat dergelijke moeilijkheden verwachtbaar waren, zal Pronk ongetwijfeld beseft hebben. Bovendien was niet onmiddellijk evident welke institutionele veranderingen noodzakelijk zouden zijn. Weliswaar was op sommige punten al eerder voorzien, bijvoorbeeld ten aanzien van de historisch gegroeide scheiding tussen technische en financiële hulp, dat de oude structuur niet meer houdbaar was.³⁶⁷ Daarnaast brachten zowel de in 1973 doorgevoerde herverdeling van ministeriële competenties als de snelle uitbreiding van het Nederlandse hulpvolume aanzienlijke taakuitbreidingen met zich mee, die zonder twijfel op verschillende plaatsen in de DGIS-organisatie institutionele consequenties moesten hebben. Maar of daarvoor met gewijzigde procedures en meer coördinatie volstaan zou kunnen worden, of dat (tevens) een meer ingrijpende herindeling en reorganisatie van directies en afdelingen nodig zou zijn, was niet meteen te zeggen.

³⁶⁶) Dezelfde heroriëntatie werd bij het *Tijdschrift voor Anti-imperialisme Scholing* (TAS) zelfs dusdanig radicaal doorgevoerd dat het na het zesde nummer in 1977 (dat zich nog mede richtte op 'bestrijding van de Tinbergen-ideologie') ophield te verschijnen. Zoals in een in 1975 verschenen folder was toegelicht, zag de redactie dit zelf als een 'overgang van "anti-onrecht-derde-wereld-nivo" naar anti-kapitalisties nivo', waarvan de kern was: 'aantonen dat de belangen van de massa's in de Derde Wereld gemeenschappelijk zijn met die van de arbeidersklasse in het westen.' Het meer rechtstreeks bereiken en steunen van (delen van) deze arbeidersklasse werd daarmee het eerste gebod van de groep (TAS 1975, respectievelijk p. 8, 4-5 en 7).

³⁶⁷) In het vorige hoofdstuk heb ik al gemeld dat Boertien in zijn laatste MvT (voor 1973) opmerkte dat er in toenemende mate behoefte was aan gecombineerde vormen van technische en financiële hulp, waardoor ook in het bestedingsoverleg met afzonderlijke landen beide hulpsoorten integraal aan de orde moesten gaan komen (MinBuza 1972b, nr. 2, p. 29).

Pronk heeft de aangetroffen gang van zaken waarschijnlijk een tijdje willen aanzien, en vermoedelijk is er ook bij eerdere gelegenheden al verkennend over gesproken, voordat hij in september 1974 van het aantreden van een nieuwe DGIS, mr. L.H.J.B. van Gorkom (opvolger van Meijer), gebruik maakte door deze te verzoeken als bijzondere taak na te gaan op welke wijze de technische en de financiële hulpverlening (nog steeds behandeld door aparte directies: respectievelijk DTH en DFO) beter geïntegreerd zouden kunnen worden. Gezien de voor de hand liggende gevoeligheden, leek het inderdaad verstandig een vers van buiten komende DGIS hiermee te belasten – Van Gorkom was enige jaren 'tweede man' geweest op de Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de VN in New York. Het ongelukkige was echter dat deze niet de geringste affiniteit had met deze speciale taak, er dan ook als een berg tegenop zag en er vanaf het begin weinig zin in had.³⁶⁸ Van Gorkom liet de klus daarom grotendeels over aan zijn plaatsvervanger, mr. P.J.H. Jonkman, die enkele maanden later aantrad; die bezat de genoemde, en andere wenselijke, kwaliteiten waarschijnlijk in hogere mate.³⁶⁹

Desondanks droeg het eerste memo dat ING-4 over de reorganisatieproblematiek opnam, onmiskenbaar het zeer terughoudende stempel van zijn auteur, Van Gorkom. Diens uiteenzettingen had lijnrecht in een aanbeveling tot rigoureuze reorganisatie kunnen uitmonden, maar dat was niet Van Gorkoms conclusie: na de constatering dat de geconsulteerde directiehoofden het eens waren, 'zij het met sterke nuances', over het feit dat de bestaande situatie aanleiding gaf 'tot overlapping, competentieproblemen en verwarring', maar dat er 'geen duidelijke overeenstemming' was over de vraag 'hoe de huidige organisatie verbeterd zou moeten worden.' Daarom stelde hij wél dat er veranderingen nodig waren, maar geen radicale, want: een gemeenschappelijke planningseenheid voor of van DFO en DTH en 'eventueel' een opsplitsing van de laatste – die erg groot was geworden – zouden volgens Van Gorkom voor de noodzakelijke horizontale verbinding kunnen zorgen 'met behoud van het eigene van beide hulpmethodieken'.³⁷⁰

Bijna vier maanden later zou ook nog duidelijk worden dat het in dit memo weergegeven standpunt van (ten minste) één van de betrokken directies, DTH, niet overeenstemde met hoe die er (intussen of ook al eerder?) zelf over dacht. Maar dat bleek pas nadat Pronk eerst op 15

³⁶⁸) Of woorden van gelijke strekking, die Van Gorkom openhartig bezigde in een telefoongesprek dat ik met hem had op 15 januari 2009. In zijn later in 2009 verschenen memoires, waarvan ik kort na dit gesprek gedeeltelijke voorinzage kreeg, meldt hij dan ook dat hij evenmin enige 'managementervaring had en onvoorbereid aan het hoofd van [dit] grote, ingewikkelde ambtelijk apparaat kwam te staan' (Van Gorkom, 2009, p. 157).

³⁶⁹) Die waardering heb ik van andere informanten. Dat Jonkman er ook met meer animo mee bezig was, heb ik van hem zelf begrepen tijdens een telefoongesprek, eveneens op 15 januari 2009. (Jonkman kwam al eerder ter sprake, in de Surinamepage's van subparagraaf 6.3.2, vanwege zijn benoeming eind 1975 tot hoofd van de Nederlandse sectie in de CONS – voor hem een welkome onderbreking van de reorganisatiezorgen.)

³⁷⁰) Zie Dierikx et al., red., 2005b, d.d. 20 mei 1975, p. 394-399 (met de aangehaalde woorden op p. 399). Het is frappant hoe vaak de auteur na terechte constatering van ernstige tekortkomingen vervolgde met afzwakende, en soms weinig of niet terzake doende, opmerkingen – alsof er een rookgordijn nodig was waarachter de urgentie van ingrijpende maatregelen weer onzichtbaar kon worden gemaakt. Het was natuurlijk terecht dat hij, in zijn functie van DGIS, waarschuwde voor 'de ernstige implicaties en complicaties van een ingrijpende reorganisatie'. Maar de vraag of dat niet evenzeer gold bij handhaving van de huidige situatie liet hij liggen. Wel was Van Gorkom van mening dat de huidige situatie 'toch' vroeg om 'enige maatregelen.' Maar in plaats van een heldere presentatie daarvan, kwam hij met een dermate gecompliceerde en op bijna alle punten overlappende opsomming van zeven hoofdalternatieven en over elkaar heen rollende subalternatieven (idem, p. 397-398), dat verdere discussie en besluitvorming er allesbehalve eenvoudig door moeten zijn geworden.

Uit Van Gorkoms memoires blijkt overigens dat hij het ook inhoudelijk niet eens was met Pronks wens DFO en DTH samen te voegen: 'Ik voelde daar eigenlijk niets voor, want ik vond de financieel-economische hulp via multilaterale organisaties en consortia de "ideale vorm van hulp" en zag in technische hulp eerder een aanvullende en afgeleide vorm van hulp. Ik was bang dat in een reorganisatie zoals door de minister beoogd de financieel-economische aanpak zou verwateren, en ik vond bovendien dat de zaken goed liepen. Maar de minister zette door; dat was zijn goed recht, en er viel trouwens wel wat te zeggen voor een regionaal geconcentreerde uitvoering van de snel in omvang toenemende hulp' (Van Gorkom 2009, p. 161, waarbij hij de woorden tussen dubbele aanhalingstekens ontleende aan een eerder pleidooi van Posthumus 1999).

juli 1975 een schriftelijke samenvatting gaf van wat hij enkele dagen eerder mondeling had medegedeeld aan de hoofden van de twee betrokken directies. Die had het hierin over 'de hoofdpunten' van de organisatieverbetering die 'mij op dit moment voor ogen staan', maar ook dat dit 'nog geen definitieve mening' was. Na de betreffende directies te hebben uitgenodigd bij te dragen, 'op de wijze die u het beste acht', aan de gedachtenwisseling die in 'de komende weken' moest worden voortgezet, stelde Pronk in zijn eerste punt wat hij gewenst zou hebben 'indien het mogelijk zou zijn geweest de DGIS-sector van de grond af opnieuw op te bouwen.' Dan zou hij voor 'de creatie van afzonderlijke directies voor hulpverlening langs bilaterale, multilaterale en particuliere weg' zijn geweest. Echter, omdat 'een dergelijke ingreep' de bestaande opzet 'op onverantwoorde wijze zou ontwortelen,' wilde hij zich nu beperken tot 'aanpassingen van de huidige structuur aan het vastgelegde en nog vast te leggen beleid.'³⁷¹

Dat laatste was natuurlijk van een vaagheid waarvan Pronk later spijt zal hebben gehad, en dat heeft hij misschien nog wel méér gehad van de hier door hem zelf verwoorde diskwalificatie van zijn eigenlijk geprefereerde opzet als 'ontverantwoord ontwortelend' – wat hem nog vele malen voor de voeten zou worden geworpen toen hij anderhalf jaar later wél koos voor een meer ingrijpende reorganisatie – en deze zelfs tegen ieders bezwaren in oplegde. Nu, juli 1975, opperde hij slechts, conform Van Gorkoms advies, dat een 'vooralsnog klein coördinatiebureau' zou kunnen zorgen voor de betere coördinatie van de hulpwerkzaamheden per land van DFO en DTH. Verder 'leek' ook een splitsing van DTH in afzonderlijke directies voor de bilaterale technische hulp en de hulp via particuliere organisaties hem 'gewenst', terwijl de in begrotingscategorie III gebundelde directe hulp aan armste landen en groepen 'op geëigende wijze'³⁷² diende te worden verdeeld tussen DFO en de twee nieuwe DTH-directies.

Er stonden nog wel meer details in dit memorandum van juli 1975, maar het was duidelijk dat Pronk er op dat moment de voorkeur aan gaf de gewenste structuurverbeteringen geleidelijk uit te laten kristalliseren door de betrokken directies eerst werkenderwijs te laten uitvinden of, en in hoeverre, de wenselijke aanpassingen aan het steeds concreter wordende, en van meer middelen en instrumenten voorziene, nieuwe beleid mogelijk zouden zijn zonder al te verstoringe veranderingen in de vanouds gegroeide werkrelaties en verantwoordelijkheden. Ook dat was natuurlijk geen strategie die geheel zonder risico's was – ad hoc experimenten, misverstanden, en gebrek aan overzicht kunnen nòg grotere verwarring zaaien, en het gewenste draagvlak voor hervormingen vroegtijdig bederven. Maar Pronk *wilde* noch *kon* medio 1975 met krachtiger hand de weg wijzen op het pad van de reorganisatie van zijn OS-deel van BuZa.³⁷³

Hoeveel wantrouwen er in die periode zowel ten aanzien van zijn persoon en stijl van leidinggeven als zijn beleidswensen heerste, illustreert het memorandum van de chef DTH, Kramer, dat op Pronks bureau belandde toen die zelf in New York was voor de 7e SAV-VN. Dat was eigenlijk nogal een merkwaardig epistel – en dat kwam niet alleen door zijn opmerkelijke lengte.³⁷⁴ Als Pronk met tevreden gevoelens was thuisgekomen na zijn persoonlijke succes in

³⁷¹) Aldus het tweede document in Dierikx et al., red., 2005b, p. 428-429. Voor het reeds 'vastgelegde beleid' verwees de minister naar zijn eerste drie MvT's (voor 1974, '75 en '76), en voor het nog vast te leggen beleid naar de nota BOS, die pas in 1976 bij de MvT voor 1977 zou worden gevoegd.

³⁷²) Het hoofd van DTH, drs. J.H.Kramer, noteerde in de marge hiervan een veelzeggend: 'hoe?' (opgemerkt door de redacteurs van Dierikx et al., red., 2005b, p. 429, noot 10; de eerder aangehaalde woorden van Pronk staan op p. 428).

³⁷³) Dat hij op dat moment voorzichtigheid en overleg verkoos boven krachtdadige leiding, demonstreerde de inhoud en toonzetting van zijn hiervoor besproken memorandum. Bovendien: voor een heel andere aanpak had hij in die dagen – nota bene: drie maanden na zijn tweede veroordeling door de politierechter en temidden van de laatste voorbereidingen van de Surinaamse onafhankelijkheid en de belangrijke zevende SAV-VN in New York –, waarschijnlijk voldoende gezag noch tijd.

³⁷⁴) Ik schat die lengte op 9.000 woorden (zie Dierikx et al., red., 2005b, d.d. 5-9-1975, p. 451-466). En dan nòg was het 'slechts een aanvankelijke reactie', 'noch volledig, noch definitief' (idem, p. 465). Over 'de wenselijke inrichting van de directie' wilde DTH 'op wat langere termijn graag een wel volledig en wel definitief rapport

de VN, zal alleen het begin van Kramers stuk hem al ontvuld hebben.³⁷⁵ Diens fulminaties betroffen ook niet alleen de positie van DTH, maar ook '*de structuur van het DGIS*' als geheel (zoals de titel aangaf). In die zin bracht hij wel enkele behartigenswaardige punten naar voren, zoals: dat in de laatste twee jaar de beleidsbeslissingen veel meer gecentraliseerd plaatsvonden, zodat 'lijnchefs' zich steeds meer 'doorgeefluik' voelden worden; dat het intern-huishoudelijke management zwak was, en dat 'vitale functionele gebreken als de werkelijke oorzaken van een disfunctioneren van de dienst' moesten worden gezien – zodat 'ten onrechte de organisatie van de dienst als de hoofdschuldige wordt aangewezen'.³⁷⁶

Gezien deze wijdere strekking werden Kramers uithalen wellicht ook in bredere kring gedeeld – al is daarvan geen schriftelijke uiting doorgedrongen tot het vierde ING-boek. En dat geldt evenzeer voor die van de andere 'bedreigde' directie, DFO: formele reacties op wat de minister voorlopig voor ogen had gestaan, noch wensen of eigen voorstellen zijn er in ING-4 van overgeleverd – alleen in samenvattingen van anderen, en dan veelal in nogal cryptische, aan DFO toegeschreven bewoordingen, is er iets over terug te vinden. Ik heb dan ook voornamelijk uit mondelinge uitlatingen de indruk gekregen dat er bij beide directies – misschien al langer of anders in recentere tijden toegenomen mate – iets schortte aan de wederzijdse kennis en appreciatie van elkaars werk.³⁷⁷

uitbrengen', en dat resulteerde in de nota '*DTH-Anders*' van 28 juli 1976, zo voegden de ING-redacteuren toe in hun voetnoot 21 op dezelfde pagina.

- ³⁷⁵) Kramers eerste paragraaf heette 'verduidelijking' en stelde dat binnen DTH de discussies over Pronks memo van 15 juli 1975 werden 'belemmerd door het ontbreken, in Uw memorandum, van argumentaties. De door U vermelde gedachten vormen in werkelijkheid de voorlopige eindpunten van gedachtengangen die in uw memo niet worden ontwikkeld' – Pronk zal zich even hebben teruggewaand bij een werkstukbeoordeling in zijn studietijd! Het vervolg behelsde echter nog scherpere reprimandes: 'Evident is Uw onvrede met de bestaande situatie. Waarop deze berust, komt in Uw memo niet tot uitdrukking.' De schrijver meende wel te kunnen vermoeden 'dat U in het algemeen niet de wil en de bekwaamheid van Uw medewerkers om het door U gestelde beleid te verwezenlijken, in twijfel trekt', maar dat zou niet op een 'gissing' moeten berusten; zodat 'het ons deugd zou doen als U zich hierover zou uitspreken.'

Een buitenstaander vraagt zich af wat daar allemaal aan de hand was. Misschien was het echter meer dan een leesprobleem, want in de volgende 23 regels poneerde de schrijver een aantal stellingen, zoals: 'Uw memo stelt drastische ingrepen voor', en 'onduidelijkheid (...) produceert onbegrip voor wat U werkelijk bedoelt, d.w.z. een verwijdering en niet een samenwerking tussen de bewindsman en het apparaat'; 'ongewisheid' over het karakter van de gedachtenwisseling, bijvoorbeeld: of 'U ons Uw gedachten niet wilt opleggen maar voorleggen,' en of bevestigd kon worden dat 'onze mening reële betekenis voor U heeft'; en ook: dat het 'ontbreken van (...) achtergrond en ondergrond in Uw memorandum het leveren van commentaar niet alleen moeilijk, maar ook hachelijk maakt' (!) – kortom: stuk voor stuk stekeligheden die doen vermoeden dat de auteur niet goed kon lezen, of bevangen was door slechte ervaringen die uit andere bron stamden dan het genoemde memo van de minister (citaten uit Dierikx et al., red., 2005b, p. 451-452).

- ³⁷⁶) Dierikx et al., red., 2005b, p. 453-455. Op de laatste van deze pagina's lijkt het wel alsof Kramer eerst (of ten minste tegelijkertijd) een aantal niet-organisatorische ('functionele') verbeteringen wilde hebben doorgevoerd voordat over de reorganisatie begonnen kon worden. Aan de 'wenselijke inrichting' van zijn eigen directie (DTH) kwam hij vervolgens pas in het tweede deel van zijn memo toe (vanaf p. 459), en daar viel het op dat hij tegen de door Pronk geopperde splitsing meende te moeten inbrengen, dat 'veruit de meerderheid van de DTH-medewerkers (...) de grootte niet als onoverkomelijk bezwaar ervaart' en 'doorslaggevende waarde hecht aan het voortbestaan, in enigerlei vorm, van de directie als eenheid' (idem, p.460).

- ³⁷⁷) DTH-mensen zagen zichzelf, overigens als vanouds, als de echte 'ontwikkelaars' en 'werkers in het veld', en de DFO'ers – die pas in de tweede helft van de jaren zestig in beeld kwamen, en hun kennis van de ontvangende landen voornamelijk achter hun bureau en in internationaal overleg opdeden – waren volgens hen nogal arrogant en eigenlijk meer geïnteresseerd in financiële structuren dan in mensen. Van Gorkom, zoals naar voren komt uit diens memoires, zag de technische hulp daarentegen meer als een 'aanvullende en afgeleide vorm van hulp' en de financieel-economische hulp als 'ideaal' – zoals gezegd: ontleend aan Posthumus, die tot in 1977 hoofd DFO was. Zelf kon de laatste zich overigens (in telefoongesprekken op 14 en 26 januari 2009) niets herinneren van problemen tussen beide directies. Maar zijn sous-chef, Damme, sprak wel van 'over en weer wantrouwen' en van het ontbreken van adequate macro-economische deskundigheid bij DTH (telefoongesprekken op 24 en 27 januari 2009). Zevenbergen wijst nog op andere, kenmerkende verschillen

Schriftelijke bevestiging dat de verhouding tussen DTH en DFO 'reeds lang te wensen' overliet is pas te lezen in de dossieraantekening van het hoofd van de ministeriële PZ-afdeling,³⁷⁸ die anderhalf jaar na Pronks memo deelnam aan een bespreking van het vastgelopen reorganisatieproces.³⁷⁹ Dit verslag toont niet alleen dat er 'veel spanningen' en 'onrust' waren ontstaan bij beide directies, maar ook dat Pronk geheel alleen stond met zijn standpunt – dat inmiddels geëvolueerd was naar 'wel een ingrijpende herstructurering' van DTH en DFO. Hij begreep weliswaar dat dit niet snel gerealiseerd kon worden, 'doch [wilde] er wel met de meeste spoed aan werken' (Dierikx et al., red., 2005b, p. 629).

Het idee om de medewerkers de aard en omvang van de wenselijke hervormingen zelf te laten ontdekken, was dus mislukt, althans: meer tijd daarvoor ontbrak – het kabinet stond in december 1976 op de drempel van zijn laatste kalenderjaar, en de nieuwe verkiezingen waren al uitgeschreven (voor 25 mei 1977); als de formatiebesprekingen daarna Pronk nog wat extra tijd zouden gunnen, kon hij nog zelf de basis leggen voor een reorganisatie van de beleidsuitvoering die niet was opgehangen aan de instrumenten: technische en financiële hulp, maar aan de bestemming van de bijstand: de landen waarmee moest worden samengewerkt. Dat moest het belangrijkste criterium worden. Een concrete blauwdruk had hij er nog wel niet voor, maar dat DTH en DFO elk een afgerond geheel zouden blijven wees hij in ieder geval af. In plaats daarvan dacht hij nog steeds aan zijn eerder geopperde opzet van een driedeling van directies: voor de bilaterale, de multilaterale en de particuliere hulp, met de eerste nader ingedeeld op basis van landen (idem, p. 629-630).

Het moet er hard en emotioneel aan toe zijn gegaan in deze bespreking. Nadat de meesten van de overige aanwezigen zich eerst hadden aangesloten bij het standpunt van Van Gorkom – die nog altijd tegen ingrijpende veranderingen was, en de verhoudingen alleen wenste te verbeteren door een aantal knelpunten op te lossen –, bepleitte Posthumus van DFO 'duidelijkheid voor alles': 'men kan de zaak niet meer overlaten aan initiatieven of ideeën van medewerkers. De departementsleiding moet nu beslissen.' Tot die conclusie was Pronk ook gekomen: na 'ongeveer twee jaren (...) geduldig' te hebben 'afgewacht' was er volgens hem vanuit de directies zelf 'bitter weinig naar voren gekomen.' Hij wilde daarom 'thans' een advies hebben van de SG en de DGIS 'op basis van de door hem gewenste ingrijpende reorganisatie.' Beide aangesprokene gaven echter geen krimp en herhaalden hun bezwaren, respectievelijk: 'zo min mogelijk overhoop halen' en 'wellicht op den duur, doch niet nu'..., en beiden waren 'niet overtuigd van het nut' (idem, p. 628-630). Pronk besliste vervolgens dat er op korte termijn een op zijn wensen gebaseerd conceptbesluit moest worden opgesteld en gaf de aanwezige chef van AOR de opdracht om dit 'uiterlijk eind januari' aan hem voor te leggen (idem, p. 630-631).

Wie dacht dat daarmee het verzet gebroken was, weet niet over hoeveel tijdrekmogelijkheden de Sir Humphrey's van deze wereld beschikken.³⁸⁰ Van Gorkom toonde weliswaar zijn loyale

tussen de werkwijzen van beide directies (Zevenbergen 2002, p. 73). Onthullend is ook de reactie van de twee directiechefs op een suggestie die Pronk samen met Jonkman ergens in 1976 deed om eens te experimenteren met een tijdelijke ruil van beider functies: ze hoefden niet meteen ja te zeggen, maar na wekenlang beraad weigerden zij beiden (vernomen van verschillende informanten en door Pronk bevestigd in zijn mail van 1 april 2009).

³⁷⁸) De officiële naam daarvan was 'Hoofdafdeling Personeel', met de op BuZa gangbare afkorting APM. Ik laat het hier bij 'PZ' of 'personeelszaken'.

³⁷⁹) Aanwezig waren, naast de auteur (Van Eldik): Pronk, de SG van het ministerie (Schiff), en drie van de leidinggevers van DGIS en de twee directies (Van Gorkom, Posthumus, en De Waart – de laatste nam waar voor Kramer, terwijl Jonkman eveneens afwezig was) en de chef van de Afdeling Organisatie en Efficiency van het ministerie (AOR) en zijn medewerker. De bespreking vond plaats op 28 december 1976 en Van Eldiks verslag is integraal opgenomen in Dierikx et al., red., 2005b, p. 628-631.

³⁸⁰) Wellicht beantwoordde geen van de hierna genoemde personen in zijn eentje geheel aan het *immensely Brit-*

kant, door precies op 31 januari 1977 een naar *zijn* mening, en die van 'velen van ons', 'onvoldoende doordacht' stuk van AOR aan te vullen met een '*door mij* ontworpen' en op grond van interne besprekingen 'met alle betrokkenen (...) aangepast ontwerpbesluit' aan Pronk voor te leggen – maar de door de laatste gewenste driedeling van directies was er al bij voorbaat uit weggeïnterpreteerd.³⁸¹ Dit conceptbesluit had de vorm van een conceptmemorandum van de twee ministers, Van der Stoel en Pronk, aan de Secretaris-Generaal van het ministerie – normaliter belast met, onder andere, de technische en huishoudelijke zaken van BuZa. Hierin werd de SG, Schiff, verzocht om op basis van hun beider conclusie dat 'reorganisatie van de structuur van de bilaterale hulp in het DGIS vereist' was, 'op korte termijn' een voorstel voor te leggen, en ten behoeve daarvan een ambtelijke werkgroep in te stellen. De taak van deze Werkgroep kan worden samengevat als het inventariseren van alles wat voor de reorganisatie van belang zou kunnen zijn, teneinde op basis daarvan een 'model' op te stellen dat met alle betrokkenen moest worden doorgesproken; het tijdschema dat eraan werd toegevoegd, zou via twee tussen-rapportages (op 15 maart en 15 april en na finale aanwijzingen van de beide bewindslieden moeten worden afgerond op 15 mei 1977 (idem, p. 657-658).

Blijkbaar kwam van die Werkgroep echter ook niets terecht! Of dat nu te wijten was aan gebrek aan voortvarendheid bij Schiff, of aan moeilijkheden waarop deze stuitte, blijft wat onduidelijk. Pronk zei er desgevraagd alleen over, dat 'het proces stokte' en dat hij 'een nieuwe stuurman zocht'.³⁸² En dat maakte dat hij drie weken na het verstrijken van de genoemde termijn en één week na de verkiezingen, namelijk op 3 juni 1977, de plaatsvervangend DGIS, Jonkman, verzocht het voorzitterschap op zich te nemen van een Werkgroep met dezelfde samenstelling als eerder aan Schiff was gevraagd. Wel was de opdracht nu iets beperkter: alleen het 'samenbrengen' van (delen van) de taken van DFO en DTH in een 'nieuwe Directie Bilaterale Hulp.' En het nieuwe tijdschema liep nu door tot een 'per ultimo oktober [1977] te finaliseren' rapportage en besluitvorming.³⁸³

Blijkbaar ging Pronk er daarna zelfs al van uit dat de kogel door de kerk was, want in zijn kort daarna gefinaliseerde laatste MvT schreef hij dat 'inmiddels de beslissing tot een reorganisatie van het apparaat ten departemente gericht op een geïntegreerde aanpak van de financiële en technische hulp (...) genomen is' (MinBuza 1977a, p. 80). Maar dat werd een premature aankondiging: ook het nieuwe tijdschema werd namelijk weer niet gehaald – zij het dat nu niet alleen de werkzaamheden meer tijd vergden dan voorzien, maar ten slotte ook de ten einde lopende kabinetsformatie een streep door de rekening haalde. In september 1977 werd er een nadere inspraakronde gehouden, maar aan het eind van die maand kwam er opnieuw een signaal van

ish character van steracteur Nigel Hawthorns personificatie van *Sir Humphrey Appleby*, in de Britse tv-serie '*Yes Minister*', die in 1980 begon. Eén van hen had echter wel een functie die sterk met die van de laatste overeenkwam.

³⁸¹) Pronk had immers gezegd dat hij 'geen blauwdruk op tafel wilde leggen', dus had Van Gorkom de genoemde driedeling maar 'niet geïnterpreteerd als een uitdrukkelijke wens van U!' – uit diens memo aan Pronk van de bovengemelde datum (opgenomen, samen met het ontwerpbesluit als bijlage, in Dierikx et al., red., 2005b, respectievelijk p. 656-657 en 657-658; cursivering hierboven toegevoegd). Aan het door AOR geconcipeerde stuk was, 'bij wijze van conceptbesluit', een 'organisatieschema' gehecht dat wel op drie directies was gebaseerd. Wat eraan mankeerde kan echter niet gecontroleerd worden, omdat de ING-redactie het AOR-stuk heeft weggelaten. Ik kan dus alleen vermelden dat, volgens Van Gorkom, in ieder geval 'alle betrokkenen' – waarschijnlijk *minus* de minister – daarover 'nogal wat aarzelingen' hadden geuit, terwijl 'velen van ons (...) het door AOR ontworpen model niet als zulk een ontwerpbesluit wilden beschouwen, omdat dit (...) onvoldoende doordacht, laat staan met de meest betrokkenen besproken was' (idem, p. 656). Inderdaad, Pronk had ook meermaals aangedrongen op inspraak van alle medewerkers.

³⁸²) Pronks mail aan mij van 1 april 2009.

³⁸³) Pronks memorandum aan Jonkman, d.d. 3 juni 1977 (opgenomen in Dierikx et al., red., 2005b, p. 731-733, met de twee citaten op p. 732-733). Pronk vermeldde hierin ook dat Van der Stoel akkoord was gegaan met dit voorstel (p. 732).

de tegen ingrijpende wijzigingen gekante groep of groepen, in de gedaante van de voor dezen reagerende Bijzondere Commissie van Overleg van het ministerie.³⁸⁴ Haar voorzitter, Schiff, sprak toen, in een memo aan de twee ministers, 'grote bezorgdheid' uit 'over de wijze waarop de reorganisatie van DFO en DTH' werd aangepakt. Opvallend bij de redenen voor deze bezorgdheid was dat de Werkgroep-Jonkman als 'niet professioneel' werd weggezet, en dat in hoorzittingen om meningen was gevraagd van 'medewerkers' die over 'onvoldoende informatie beschikken' voor een 'zinvolle bijdrage' (sic). Mede daarom werd 'inschakeling van een extern adviesbureau' bepleit, waardoor niet alleen een 'aanzienlijke kostenbesparing en beperking van de extra belasting van de medewerkers' te verwachten zou zijn, maar ook 'vermindering van de onrust' en 'aanzienlijke versnelling van het reorganisatieproces' (sic). Hoewel Schiff er, wijselijk, aan toevoegde dat hij zich 'op dit moment geen oordeel [kon] vormen van de juistheid van de visie van de BC', suggereerde hij de ministers toch dit commentaar aan de Werkgroep-Jonkman voor te leggen.³⁸⁵

Deze interventie van/namens de BC heeft het werk van de Werkgroep-Jonkman waarschijnlijk niet veel vertraagd: de gevraagde vervolgrapportage werd op 20 oktober 1977 aan Pronk uitgebracht, en deze had er op 8 november een bespreking over met de Werkgroep, waarna hij zijn verdere instructies op schrift zetten in een memo van 15 november 1977 – tevens zijn laatste stuk over dit onderwerp, omdat kort daarvoor de kans op een tweede kabinet-Den Uyl definitief verkeken was.

Uit dit memo van Pronk blijkt overigens dat er ook toen nog onduidelijkheden waren en discussie bestond over de uitgangspunten en doelstellingen van het ontwikkelingsbeleid van de re-gering. Na te hebben herinnerd aan wat hij daarover had gezegd tijdens de bespreking, maakte Pronk duidelijk dat het nu maar eens afgelopen moest zijn met die discussie.³⁸⁶ In de rest van het memo gaf hij aan dat weliswaar niet alle bilaterale hulp in één organisatorische eenheid behoefde te worden ondergebracht, maar dat dit wel nodig was, 'van begin tot eind', voor de behandeling van bilaterale projecten (Dierikx et al., red., 2005b, respectievelijk p. 866 en 865). Na nog tal van andere richtlijnen, stelde hij zich ten slotte voor dat het verdere tijdschema voor de reorganisatie nog een tussenfase voor uitwerking en consultaties zou omvatten, maar dat daarna op 15 maart 1978 de twee ministers de beslissing zouden nemen voor de invoering van de nieuwe organisatie na die datum (idem, p. 867) – en dat waren uiteraard voor het merendeel handelingen die onder de verantwoordelijkheid van het nieuwe kabinet zouden komen, dat op 19 december 1977 werd beëdigd.

Toen Pronk later, in 1978, terugblikte op zijn wedervaren als OS-minister en de vraag kreeg voorgelegd wat hij anders zou doen als hij nog eens opnieuw kon beginnen, antwoordde hij: 'niet veel', maar:

³⁸⁴) Deze Bijzondere Commissie van Overleg, doorgaans aangeduid met de afkorting BC, bestond sinds januari 1976, werd voorgezeten door de SG van het ministerie, en diende door de departementsleiding te worden gecoördineerd over 'algemene regels van personeelsbeleid, rechtspositieregels en arbeidsvoorwaarden' (Dierikx et al., red., 2005b, p. 630, noot 10).

³⁸⁵) Het memo van Schiff, dat op 29 september 1977 naar Van der Stoep en Pronk ging, is eveneens opgenomen in Dierikx et al., red., 2005b, p. 826-827. Dit memo bevatte ook de schatting van de 'sterke onderbezetting van de DGIS-sector' in het algemeen – een 'tekort' van '100 à 150 man, dat door geen enkele vorm van reorganisatie wordt opgeheven' (idem, p. 827) – waarnaar ik reeds verwees in paragraaf 6.3.1. De bewindslieden zullen dit memo wel aan de Werkgroep-Jonkman hebben doorgezonden. Toen Jonkman er op 18 november 1977 op reageerde, en daarbij de meeste kritiekpunten bestreed, was Schiff reeds als SG opgevolgd door Italianer (!).

³⁸⁶) Na ook nog te hebben verwezen naar de 'maatstaven' die hij op 8 november 1977 had genoemd, 'volgens welke de nieuwe organisatie zou moeten worden opgebouwd', schreef hij: 'Omdat het beleid reeds vastligt, komt het mij minder dienstig voor, dat U daarover zelf nog discussie voert' (Dierikx et al., red., 2005b, p. 865, met de rest van Pronks memo op p. 866 en 867).

'Wel zou ik eerder zijn begonnen – ik weet niet of het gekund had – met de reorganisatie van het ambtelijk apparaat. Omdat de manier waarop het apparaat op Buitenlandse Zaken is opgebouwd, ook in de hoek van ontwikkelingssamenwerking, naar mijn mening de marges voor een kwaliteitsverbetering van dat beleid nogal vernauwt. En omdat ik bang ben dat er nu niet veel meer van komt' (Weeda 1978, p. 96).

Wat het laatste betreft zou hij ongelijk krijgen, maar dat zullen we in het volgende hoofdstuk verder bekijken. Of 'eerder beginnen' echter ook tot een eerder afgeronde, en betere, besluitvorming van de reorganisatie had kunnen leiden, is de vraag. Zoals het ook twijfelachtig is of een andere aanpak snellere en betere resultaten had kunnen bewerkstelligen – misschien wel in theorie, maar waarschijnlijk niet door Pronk, die juist in 1975, toen het eventueel op bijsturing van het door Van Gorkom begonnen interne beraad zou zijn aangekomen, te veel andere zaken aan zijn hoofd had. Daarnaast kwam uiteraard ook de voor het bilaterale beleid essentiële Nota BOS veel te laat gereed (pas medio 1976) om een eventueel eerder begonnen reorganisatieproces tijdig op weg te kunnen helpen.

Het is dus wel een niet ten einde gekomen 'lijdensweg van overlegondes en hoorzittingen' geworden, zoals Van Gorkom in zijn memoires verzucht (2009, p. 162). En, zoals de ex-DGIS al in 1977 noteerde, het was ook gepaard gegaan met 'spanning en loyaliteitsconflicten en tot "stress" in de medische zin,' geconstateerd door de bedrijfsarts 'bij een tiental ambtenaren van de DGIS-sector.'³⁸⁷ Zulke dingen waren ook wel naar buiten gekomen, zodat de hierboven aangehaalde interviewer niet naliet ook aan Pronk te vragen 'welke weerbarstigheid' er bij hem zelf zat. Het tweede punt dat deze in antwoord daarop noemde was:

'dat ik het ambtenarenapparaat ontzettend opgejaagd heb. En dat heeft tot spanningen geleid. Niet in het hele apparaat, maar in het middenkader en de top. Maar had dat anders moeten? (...) Dat is het verschil tussen beleidsvernieuwing en op de winkel passen.' (Weeda 1978, p. 104)

Dus dat een tijdelijk op de DGIS-stoel zittende diplomaat als Van Gorkom, ondanks al zijn (andere) lof over Pronk, op dit punt tegenover hem kwam te staan, is wel begrijpelijk. Maar die reorganisatie was wel dringend nodig. Dat benadrukte niet alleen de NAR in het slot van zijn advies naar aanleiding van de Nota BOS, waarin de Raad pleitte voor een basisbehoeftenbeleid, maar ook de Landelijke Bezinningsgroep Ontwikkelingssamenwerking, die in mei 1977 een urgentiebrief aan het kabinet schreef met aanbevelingen voor een betere uitvoeringsorganisatie van de overheidshulp.³⁸⁸ Een verregaande fusie van DFO en DTH was dus essentieel voor een verdere kwaliteitsverbetering van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking, ook naar de

³⁸⁷) Van Gorkom had het hier overigens niet alleen over de gevolgen van de reorganisatie, en toonde impliciet ook bereidheid tot zelfkritiek door te erkennen dat 'het ook aan ambtelijke management, in de top en daaronder, had ontbroken' – in een nota, d.d. 20 september 1977, zonder nadere omschrijving, maar wellicht bedoeld voor de formatiebesprekingen (opgenomen in Dierikx et al., red., 2005b, p. 821-826, met de geciteerde woorden op p. 826).

³⁸⁸) De NAR vond de integratie van DFO en DTH zelfs zó vanzelfsprekend, dat hij geen aanleiding had de hierboven reeds aangehaalde, in de MvT voor 1978 aangetroffen, mededeling (dat de beslissingen daarover op het ministerie reeds genomen waren) nader te onderzoeken. Volstaan werd met het betuigen van instemming daarmee (NAR 1977, p. 19). De Landelijke Bezinningsgroep Ontwikkelingssamenwerking – een informele denktank van zestien op het OS-terrein werkzame specialisten uit particuliere organisaties, universiteiten en BuZa – vond in de genoemde brief deze integratie een 'vanzelfsprekende beslissing', die bovendien bevorderlijk werd geacht voor 'een systematische verzameling van de "landen kennis"' op DGIS, waarbij ook bronnen van buiten het ministerie zouden moeten worden ingeschakeld (pag. 10 van de brief, in mijn bezit). Zowel de NAR als deze Bezinningsgroep verdiepten zich vervolgens vooral in het hieronder te behandelen verlengstuk van het uitvoeringsapparaat in Den Haag: de organisatie in het veld.

mening van de destijds bij deze pleidooien betrokken medewerkers van deze en andere DGIS-directies. Achteraf gezien gaven echter ook verreweg de meesten van de andere destijds betrokkenen op het department, die ik er recent over heb kunnen raadplegen, dat wel toe – uitgezonderd die ene die geen gelegenheid voorbij liet, en laat, gaan om Pronk en zijn daden in een ongunstig daglicht te plaatsen.³⁸⁹

Minstens even dringend voor de door Pronk doorgevoerde beleidswijzigingen waren overigens zowel de kwaliteit van het ambtelijk personeel in Den Haag als het verlengstuk van de ambtelijke organisatie in Den Haag: de werkwijze en de bezetting van de ambassades in ontwikkelingslanden. Pronk raakte van de noodzaak van personele kwaliteitsverbeteringen in Den Haag en in het veld weliswaar steeds meer doordrongen, zoals onder andere blijkt uit de vele passages die daaraan werden gewijd in de Nota BOS van september 1976. Maar in de resterende tijd van zijn eerste ministersperiode kon daaraan nog niet veel worden verbeterd. Zo meldde hij bij voorbeeld, wat de deskundigheid van de staf op BuZa betreft, een jaar later in zijn laatste MvT (voor 1978) wel dat er 'thans' werd gewerkt aan een 'meer systematische opbouw van de (...) noodzakelijke sector kennis.' Maar kwantitatief bleek het hier nog maar te gaan om 'vooralsnog een beperkt aantal sector deskundigen, met ruime ontwikkelingservaring', die zouden worden aangesteld op DGIS (MinBuza 1977a, nr. 2, p. 80). Al was dit kennelijk niet zoals Pronk het oorspronkelijk bedoeld had.³⁹⁰

En ook wat de begeleidingskwaliteit op de ambassades betreft, waartoe ik me hier verder beperk, werd er nog niet veel concrete vooruitgang geboekt. Dezelfde MvT voor 1978 herhaalde bijvoorbeeld nog eens, dat de 'toevoeging aan de ambassade van deskundigen met ervaring op het gebied van het ontwikkelingbeleid en de projectbehandeling' van belang was 'voor een optimale uitvoering van het ontwikkelingsbeleid', zoals er ook een 'kwantitatieve versterking en vergroting van de deskundigheid' van de Nederlandse vertegenwoordigingen in de betreffende ontwikkelingslanden noodzakelijk was. Daarnaast werd 'thans onderzocht hoe de organisatiestructuur' in het veld verbeterd kon worden, terwijl 'tevens' zou worden nagegaan 'of een verdere delegatie van beslissingen naar het veld mogelijk is.' De werkwijze van andere donorlanden en -instellingen zou daarbij mede als voorbeeld dienen. En rekening zou ook worden gehouden 'met voorstellen tot het opstellen van zogenaamde veldkantoren, zoals die door deskundigen zijn gedaan' (MinBuza 1977a, p. 80-81).

In Pronks nog wat vrijere naschrift bij de commentaren in de *Internationale Spectator*, dat kort daarna geschreven zal zijn, was het 'opzetten van veldkantoren in ontwikkelingslanden' overigens niet meer iets dat eerst moest worden onderzocht, maar meer een uitgangspunt voor het toekomstige beleid dat hij bepleitte: die kantoren zouden dan ook een functie krijgen in 'het verbeteren van de identificatie en de begeleiding van projecten.' En er zouden daaraan 'ook beslissingen over de projectuitvoering kunnen worden gedelegeerd.' Verderop noemde Pronk zulke veldkantoren ook bij wat hij als 'noodzakelijke organisatorische aanpassingen' omschreef (Pronk 1977b, respectievelijk p. 576 en 579).

Pronk liet zich in de hier aangestipte geschriften echter nog niet uit over de al of niet aan-

³⁸⁹) Bijvoorbeeld met het verwijt dat Pronk 'de ambtelijke leiding – die hij wantrouwde – passeerde en buitenspel zette', en dat met de door hem in gang gezette samenvoeging van DTH en DFO – die uiteindelijk dus niet door Pronk, maar pas onder en door De Koning werd ingevoerd – 'de klok voor vele jaren was teruggezet' (Van Dam 1999a, respectievelijk p. 125 en 124).

³⁹⁰) In recente e-mails aan mij verklaarde Pronk namelijk dat er, waarschijnlijk in 1976, een 'afpraak' werd gemaakt over het aantrekken van 'honderd specialisten met veldervaring' (zijn mails van 31 maart en 4 april 2009). Maar zowel het 'vooralsnog beperkte aantal' dat deze MvT vermeldde, als de groei van de 'geraamde werkelijke personeelssterkte' van DGIS als geheel tussen 30 juni 1977 en 31 december 1978 van 405 tot 416 (genoemd in bijlage II van dezelfde MvT, nr.3, p. 15) laten zien dat van die afspraak vooralsnog weinig terecht kwam.

wezige band tussen de beoogde veldorganisaties of -kantoren met de Nederlandse ambassades in de betreffende ontwikkelingslanden – een heikel punt dat vooral bij de politieke afdelingen van BuZa zwaar op de maag lag, en dat samen met de hierna te bespreken discussie over de Buitenlandse Dienst vermoedelijk ook bij de interne reorganisatie al spanningsverhogend werkte. Ook de eerder genoemde Landelijke Bezinningsgroep Ontwikkelingssamenwerking bleef over de status van wat zij aanduidde als 'veldbureau's' wat in het vage – hun 'administratieve status' zou een 'onderwerp voor nadere studie' zijn. Maar bij haar omschrijvingen van de taken van die bureau's onderstreepte deze groep wel de behoefte aan 'een zekere mate van autonomie (...) nodig om de gewenste flexibiliteit en slagvaardigheid te garanderen.' Tevens noemde zij de noodzaak van het 'betrekkelijk onafhankelijk van de ambassade kunnen werken' van deze bureau's.³⁹¹ Het een half jaar later komende advies van de NAR verwees in zijn aanbevelingen voor een veldorganisatie naar het voorbeeld van de Zweedse SIDA (*Swedish International Development Authority*), de speciale overheidsinstelling voor het hulpprogramma, die haar eigen vertegenwoordigingen had in een aantal ontvangende landen; die waren weliswaar 'formeel organisatorisch geïntegreerd in de ambassades', maar konden 'zowel door hun omvang alsook door hun attachéstatus tot op zekere hoogte een eigen beleid voeren.' Na een opsomming van de voordelen van de grote mate van delegatie aan deze vertegenwoordigingen in de praktijk, adviseerde de NAR een studie te (laten) maken van dit Zweedse systeem, en intussen alvast een begin te maken 'met de opzet van een veldorganisatie in een beperkt aantal landen waar de omvang van de Nederlandse hulp van betekenis is' (NAR 1977, p. 19-20).³⁹²

Aldus leek bij zowel Pronk als een gespecialiseerd deel van zijn achterban zich tegen het einde van diens eerste ministerstermijn een consensus te ontwikkelen over de beste organisatie van de uitvoering in zowel Den Haag als het veld. De weg daarheen zou echter steeds meer worden bemoeilijkt, en mettertijd zelfs definitief worden verhinderd, door een andere controverse op organisatorisch gebied, die hier dwars doorheen liep. Ook die hield de gemoederen op BuZa al een tijdlang in beroering. Dit was de integratie van het personeel van de Buitenlandse Dienst met dat in Den Haag. De oorsprong van dat streven lag grotendeels in een personeelsprobleem: de medewerkers van de Buitendienst (BD) werkten onder een ander, veel gunstiger, reglement en met betere voorzieningen en beloningen dan de overige overheidsambtenaren. Maar daar bovenop kwamen ook andere argumenten, die tot het voorstel van een al of niet geleidelijke samensmelting van binnen- en buitendienst leidden.³⁹³

³⁹¹) Pagina 12-13 van de urgentiebrief van deze Bezinningsgroep. De Volkskrant van 21 mei 1977 had voor zijn samenvatting van deze brief kennelijk ook nog wat eigen research toegevoegd en op basis daarvan verschillende uitspraken in de brief wat scherper aangezet. Zoals de kop boven het bericht al suggereert: 'Hulp meer losmaken van ambassades' – op zichzelf een correct citaat –, kwam daardoor de nadruk wat eenzijdig op de bepleite veldbureaus te liggen.

³⁹²) Uit de documentatie die bij de voorbereiding van dit advies beschikbaar was over het Zweedse model, pik ik nog op dat Zweden in 1976/'77 in 12 van zijn 20 belangrijkste hulpontvangende landen OS-kantoren had, met een gemiddelde bezetting van bijna 20 medewerkers per kantoor, waarvan ongeveer tweederde afkomstig was uit het ontvangende land. Hoe sterk overigens de instituties en werkwijzen die in en voor de verschillend DAC-landen betrokken waren bij de uitvoering van de OS-programma's van hun overheden, van elkaar verschilden was een jaar eerder uitgebreid beschreven in een interessant (anoniem) artikel in *IS* 1976 (p. 80-85).

³⁹³) De verschillen in beloning, rechtspositie, carrièreperspectief en woon- en leefomstandigheden hadden in 1970 al een rol gespeeld in de zogenaamde 'referendarissenopstand'. Schmelzer, de BuZa-minister van het daarop volgende kabinet, zocht daarnaast ook een oplossing voor het probleem dat personeel van de buitenposten regelmatig in Den Haag zou moeten kunnen worden gestationeerd, teneinde beter op de hoogte te blijven van wat er in Nederland speelt, en tevens ervaring op te doen in en bij te dragen aan de voorbereiding en vorming van het beleid van BuZa. Schmelzer koos toen een vorm van integratie – alleen voor de nieuw aantredende medewerkers – die na ongeveer dertig jaar de verschillen zou hebben weggewerkt en tot één geïntegreerde dienst zou hebben geleid. Van der Stoep opteerde echter, mede na aandrang van de personeelsverte-

Van der Stoel vroeg in het najaar van 1975 de oud-burgemeester van Rotterdam en partijgenoot, Wim Thomassen, een adviescommissie te leiden die moest uitzoeken hoe een geïntegreerde dienst tot stand kon worden gebracht, en met welk beleid zowel een optimale taakvervulling als een zo groot mogelijke arbeidsvreugde van de ambtenaren te realiseren zou zijn. Deze commissie werd op 8 april 1976 geïnstalleerd en bracht haar advies eind oktober van dat jaar uit. Pronk had vrijwel meteen bedenkingen tegen zo'n integratie: in zijn eerder besproken vergadering met de verschillende diensthoofden waarin hij zijn wensen ten aanzien van de fusie van DTH en DFO doordrukte (28 december 1976), merkte hij op dat in het Rapport-Thomassen te weinig rekening was gehouden met de behoeften van ontwikkelingssamenwerking. Hij zou er nog op terugkomen, zei hij (Dierikx et al., red., 2005b, p. 629), maar daar is niets van terug te vinden in dit vierde ING-boek. Later verklaarde Pronk tegenover Hoebink, 'dat hij te laat beseftte dat de (...) integratie van buitenlandse dienst en ministerie (...) "al een rijdende trein was"' (Hoebink 1988, p. 260, noot 78). Maar had Van der Stoel hem of DGIS dan niet bij de opdracht aan Thomassen moeten betrekken?³⁹⁴

Mogelijk was er tegen het einde van de kabinetsperiode echter nog weinig duidelijkheid over de vorm die de integratie van beide diensten precies zou krijgen. Maar de Bezinningsgroep Ontwikkelingssamenwerking en de NAR zagen, alleen al naar aanleiding van het Rapport-Thomassen, veel redenen tot zorg. 'Ontwikkelingssamenwerking op basis van de doelstellingen die Nederland heeft gekozen is geen gemakkelijke zaak', zo poneerde de Bezinningsgroep, en 'het is stellig geen taak die door ambtenaren van de buitenlandse dienst, naast al hun andere opdrachten, "erbij" gedaan kan worden.' In tegendeel, een goede uitvoering van dit beleid 'vraagt de *volledige* inzet van deskundigen, wier oriëntatie (opleiding, ervaring) in de eerste plaats gericht is op de ontwikkelingsproblematiek en niet op de veelzijdigheid van de diplomatieke en andere dienstverlenende taken waarvoor ambtenaren van de buitenlandse dienst worden geselecteerd en opgeleid' (p. 4 en 5 van de brief). En dat beklemtoonde ook de NAR, die zich 'niet overtuigd' voelde 'door de in het Rapport[-Thomassen] gevoerde pleidooien voor generalisten op de diplomatieke posten' in ontwikkelingslanden. In tegendeel: de door de NAR aanbevolen 'veldorganisatie zou moeten bestaan uit specialisten op het gebied van de ontwikkelingssamenwerking,' iets waarmee bij de recrutering, training, en de arbeidsvoorwaarden van de betrokkenen rekening zou moeten worden gehouden (NAR 1977, p. 20-21).

Dit waren echter opinies die in de jaren dat over de integratiehervorming op BuZa werd beslist, geen gewicht meer in de schaal legden.

Samenvattend: zowel DGIS als het ministerie als geheel waren in deze eerste periode-Pronk onmiskenbaar in rep en roer, niet alleen door de revolutie in beleidsideeën en de enorme uitbreiding van de OS-gelden, maar ook als gevolg van de tegelijkertijd spelende en met elkaar botsende reorganisatieprocessen.³⁹⁵ Pronk kon in deze mêlée van knarsende groeps- en afde-

genwoordigers van beide groepen, voor een snellere integratie. (Ik ontleen deze en andere gegevens in de tekst hierboven aan twee discussiestukken over de integratieproblematiek in de *Internationale Spectator* van maart 1977: een van dr. C.A. van der Klaauw – destijds Permanent Vertegenwoordiger in Genève, maar aan het eind van dit jaar de nieuwe minister van BuZa in het kabinet-Van Agt-I; en een van drs. G.A. Posthumus, die we al kennen als chef van DFO. De laatste besteedde ook aandacht aan de steeds hogere eisen die werden gesteld aan het algemene kennisniveau en vooral aan de voor bepaalde functies benodigde specialistische expertise en ervaring van zowel de binnen- als de buitendienstambtenaren – eisen die door de voorgenomen integratie allesbehalve gediend dreigden te worden – zie Klaauw 1977, *passim*, en Posthumus 1977, *passim*).

³⁹⁴) De interviews die Hoebink met Pronk had vonden zo'n tien jaar later plaats. De geciteerde uitspraak verklaart daarom wellicht ook waarom Pronk in zijn naschrift bij de commentaren in de *Internationale Spectator* van september 1977 nog geen blijk gaf van grote bezorgdheid over de mogelijke gevolgen van de integratievoornemens op het ministerie – die hij slechts terloops noemde in een conditioneel geformuleerde zin, met een aantal mitsen die de potentiële schadelijkheid van de integratie buiten beeld lieten (Pronk 1977b, p. 579).

³⁹⁵) De integratie van de binnen- en buitenlandse diensten zou overigens veel meer tijd gaan kosten dan de door

lingsbelangen en (slechts ten dele onderhuidse) politieke animositeiten zijn streven naar een adequate structuur van DGIS niet tot een bevredigende afronding brengen; en het gevaar van een voor ontwikkelingssamenwerking verkeerd uitpakkende integratie van de binnen- en de buitendienst zag hij te laat. Dat laatste was een belangrijke omissie, het eerste had vermoedelijk zelfs in gunstigere omstandigheden niet kunnen lukken.

Inspectie en evaluatie, intern en extern

Bij de derde en laatste beleidskwestie in deze subparagraaf staken de groepsrivaliteiten binnen het ministerie eveneens de kop op – uiteraard niet iets waarin BuZa uniek was in Den Haag. Ze speelden echter alleen bij het eerste onderwerp dat ik hier wil behandelen en niet bij het tweede – zodat ik aan die wrijvingen slechts terloops aandacht zal schenken.

Het eerste onderwerp betreft het eerste en het vierde woord in de kop van deze sectie: de *Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde* (IOV), die Pronk op 1 juli van zijn laatste jaar in deze periode instelde, was (en is nog steeds) een zuiver interne eenheid binnen BuZa.³⁹⁶ De geleidelijke taakverbreding van deze inspectie-eenheid begon echter ook al in de periode dat zij nog binnen het DGIS werkte. Vanaf het midden van de jaren tachtig werden haar activiteiten uitgebreid van alleen project-evaluaties in het begin tot ook evaluaties van sectoren, beleidsthema's en landen. Terwijl Pronk met de IOV aanvankelijk nog alleen een beleidsinstrument wilde creëren ter verhoging van de kwaliteit van de (bilaterale) hulp.³⁹⁷

In het eerste document dat het ING erover opnam leek Pronk zelfs voornamelijk te mikken op het scheppen van een managementinstrument voor dit doel, iets waarvan hij de functie vooraf zag 'in het onafhankelijk onderzoeken of de besteding van hulp gelden in overeenstemming is met het beoogde doel', zo schreef hij in zijn memo aan Van Gorkom van 20 september 1976.³⁹⁸

Pronk geïnitieerde ambtelijke reorganisatie. De integratie werd officieel pas ingevoerd per 1 juli 1987 (Bot 1990, p. 312). Hoewel de eerste benoeming van een niet-diplomaat in de rang van SG nog uitbleef tot 1992 (Dohmen 2009, p. 20), werd er kennelijk ook in de jaren vóór 1987 al volop gesleuteld aan onderdelen van dit integratieproces, zo blijkt uit de zeer kritische beschouwing van Van Bolhuis, die er vanaf 1979 in verschillende functies binnen DGIS mee te maken had gehad. De titel van zijn verhaal was veelzeggend: '*Amateurisme als doel, incompetentie als uitkomst; het personeelsbeleid van Buitenlandse Zaken en de gevolgen*' (Bolhuis 1990). Het genoemde artikel van Bot, toen SG van BuZa (en zoon van de eerste OS-minister), was een slechts gedeeltelijk geslaagde poging tot weerlegging van Van Bolhuis' kritiek.

³⁹⁶) Aanvankelijk bestond en opereerde de IOV zelfs uitsluitend binnen DGIS en ten behoeve van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. In 1996 veranderde, onder invloed van de grote 'herijking' van het buitenlands beleid, niet alleen de naam (in IOB: *Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie*), maar werden de taken ook verbreed naar het hele terrein van het buitenlands beleid van Nederland.

³⁹⁷) De woorden 'inspectie' en 'evaluatie' zijn in de voorgaande deelzinnen afwisselende gebruik omdat zij niet zo heel veel van elkaar verschillen. Bij de creatie van IOV werd echter welbewust voor het iets beperktere 'inspectie' gekozen, vermoedelijk om enerzijds te onderstrepen dat men op bescheiden schaal wilde beginnen, en anderzijds niet de indruk wilde wekken dat met de nieuwe eenheid de reeds bij de directies, ambassades en andere diensten berustende zelfevaluatie en kwaliteitsbewaking overbodig zouden worden, of door IOV-activiteiten doorkruist konden worden (zie ook verderop enkele elementen uit de instellingsmededeling die dit illustreren).

³⁹⁸) Dierikx et al., red., 2005b, p. 581-582 (citaat op p. 581). Uit mondeling verkregen informatie begrijp ik dat het idee van een onafhankelijk werkende Inspectie al eerder besproken werd binnen DGIS. Als dat waar zou zijn, dan is het echter vreemd dat in de een à twee maanden eerder gefinaliseerde Nota BOS, die een heel hoofdstuk wijdde aan verschillende vormen van evaluatie binnen en buiten het DGIS-apparaat (MinBuza 1976c, p. 74-77), met geen woord gerept werd over een nog toe te voegen inspectie-eenheid. Uit een later IOV-rapport uit 1980 blijkt echter dat opmerkingen van de Algemene Rekenkamer een belangrijke stoot gaven tot de instelling van de IOV (verderop zal duidelijk worden waarom daarop werd aangedrongen).

Die onafhankelijkheid definieerde hij vervolgens nader als: wèl 'onafhankelijk van zowel de beleidsvoorbereiding (...) als de beleidsuitvoering (...)’ – maar *niet* als extern: 'de Inspectie zou wel (...) een ambtelijk karakter dienen te dragen', zij het dat haar staf wel 'veldervaring met de uitvoering van ontwikkelingsprojecten' diende te hebben (Dierikx et al., red., 2005b, p. 582).

Het door de minister gevraagde advies werd in het najaar van 1976 door Van Gorkom gedelegeerd aan een medewerker van SA, het Bureau Beleidsvoorbereiding van DGIS, drs. A.W. F. Roos, en die had de voorbereiding na twee memoranda rond.³⁹⁹ Diens conceptopzet is met name interessant omdat de ING-redacteuren beschikten over een exemplaar waarop de reacties van de minister in de marge waren vermeld, die zij overnamen in redactionele voetnoten bij de tekst van het memorandum (in totaal zo'n dertig kanttekeningen). Daaruit blijkt dat Pronk in hooge mate instemde met de geopperde opzet, afgezien van enkele corrigerende opmerkingen en punten waarover hij zich nog wilde beraden. Eén kwestie waar Roos echter nog niet uit was, en waarover Pronk zijn oordeel nog even opschortte, was de beste plaats van de nieuwe eenheid: binnen of buiten DGIS (bijvoorbeeld onder de SG van BuZa)?⁴⁰⁰

Die kwestie was opgelost toen op 1 juli 1977 de IOV via een ministeriële beschikking werd ingesteld: plaatsing onder de Directeur Generaal Internationale Samenwerking (Van Gorkom), 'en wel rechtstreeks'.⁴⁰¹ Uit de inhoud van het memorandum van de SG dat de instelling van IOV begeleidde, kan niet alleen worden opgemaakt hoe urgent de toevoeging van een hoog en centraal geplaatst instrument als de IOV in feite was,⁴⁰² maar ook dat de instellers zich er-van

Pronks omschrijving in het in de tekst genoemde memo was echter wel erg beperkt, zeker als het om méér dan een louter administratieve controle moest gaan. Vermoedelijk bedoelde hij iets dat meer leek op 'doelmatigheidsevaluatie', zoals gedefinieerd door de NAR in zijn advies van augustus 1972, waarbij het gaat om de vraag: of 'de juiste middelen op de juiste wijze zijn gebruikt.' Twee meer omvattende soorten van evaluatie zouden dan de gerealiseerde resultaten en zelfs de gestelde doelen zelf mee beoordelen, te weten: 'effectiviteit' (alleen de onmiddellijke effecten in relatie tot het gestelde doel) en 'betekenis' (ook de verder liggende effecten en de zin van het resultaat in relatie tot doeleinden van een hoger niveau) (NAR 1972b, p.8).

³⁹⁹) Althans, dat zijn de enige stukken van zijn hand die in het vierde ING-boek zijn opgenomen: een verkennend memorandum van 4 november 1976 (Dierikx et al., red., 2005b, p. 595-602) en een conceptopzet van de Inspectie, toen nog zonder naam, van 28 februari 1977 (idem, p. 664-672). Het feit dat Roos deel uitmaakte van SA was overigens één van de oorzaken van achterdocht bij in elk geval DTH over de bedoelingen van SA. In een memorandum dat qua inhoud sterk leek op Kramers commentaar op Pronks reorganisatieplannen, behandeld in de vorige sectie, en dat alleen qua toon wat gematigder was dan dat van zijn chef, kwam de souschef van DTH, drs.F.H. Peters, op 2 december 1976 met een verzameling vragen en kanttekeningen bij het memo van Roos, die meer getuigden van beduchtheid voor status- en taakverlies van de eigen directie, dan van constructief meedenken over het nut van een inspectie-eenheid (idem, p. 612-618). Roos vertelde mij echter telefonisch (op 10 februari 2009) dat er, afgezien van DTH, niet veel problemen waren bij zijn voorbereidingen van de IOV.

⁴⁰⁰) Interessant om nog te vermelden is, dat Roos ter bepaling van de wenselijke omvang van de Inspectie het aantal van de op dat moment lopende projecten schatte op 1700 in totaal (550 van DTH en 350 van DFO en de rest gelijkelijk verdeeld over het MFP en de SNV); met een gemiddelde looptijd van 3 à 4 jaar zou er jaarlijks 'ruwweg 425 à 570 nieuwe projecten tot stand' komen (Dierikx et al., red., 2005b, p. 670). Verder wilde Pronk ook de inspectie van door particuliere organisaties uitgevoerde projecten niet a priori uitsluiten (idem, p. 670, inclusief noot 33).

⁴⁰¹) Wat met die laatste woorden precies werd bedoeld, stond er niet bij, maar dat zal voor de ontvangers van het memorandum van de SG (Schiff) over de instelling van IOV, d.d. 15 augustus 1977 (Dierikx et al., red., 2005b, p. 807-813) wel duidelijk zijn geweest. Waarom dit memorandum overigens pas anderhalve maand na de instellingsdatum van IOV aan de betrokken hoofden van dienst en andere hoge functionarissen van BuZa werd toegezonden, heb ik evenmin kunnen achterhalen.

⁴⁰²) Schiff's memo wijdde in zijn eerste bladzijden diverse beschouwingen aan de redenen waarom de 'bestaande voorzieningen' van de kwaliteitsbewaking 'nog niet de vereiste maximale garantie leveren': tijdgebrek, onvoldoende 'mankracht en geaardheid' voor meer dan incidenteel veldbezoek, maar ook de voor de hand liggende communicatiestoornissen tussen Den Haag en het veld, waardoor objectieve informatie en vermogen tot zelfkritiek minder aannemelijk zijn dan noodzakelijk is. Ook wees Schiff op de nog te geringe sterkte van de am-

bewust waren dat het zorgvuldig geïntroduceerd moest worden. De Inspectie zou namelijk door haar bewust en systematisch in het oog houden van de kwaliteit van de hulp weliswaar op eigen wijze bijdragen aan de verbetering daarvan, maar dat zou geen aantasting inhouden van de verantwoordelijkheden van de met operationele kwaliteitsbewaking belaste uitvoerende instanties en personen – in tegendeel, 'zij weerspiegelt de wens deze te versterken en te vervolledigen' (Dierikx et al., red., 2005b, p. 809). Zo ook zou de Inspectie zich weliswaar alleen bezighouden met dat deel van de door de Nederlandse overheid gefinancierde ontwikkelingsactiviteiten, waarvoor deze een eigen verantwoordelijkheid draagt (dus niet de multilaterale hulp, noch wat de ontwikkelingslanden zelf of met steun van anderen bekostigen, of wat particuliere organisaties uit eigen middelen betalen) – al werd wel erkend de verschillende grenzen niet altijd scherp te trekken waren. Maar de IOV zou hierbij wel pragmatisch te werk gaan, en zich het meest richten op die activiteiten waarin het Nederlandse overheidsaandeel het duidelijkst is afgebakend, of waar de mogelijkheid tot een niet-beoogde aanwending van de middelen het grootst is, en bovendien op die activiteiten waarbij conclusies van meer algemene aard te verwachten zijn (idem, p. 809-810).

Voorts waren het zeker ware en wijze woorden die deze instellingsmededeling van de SG afsloten: 'dat voor het bereiken van het doel dat met de instelling van het nieuwe dienstonderdeel wordt beoogd, vele *anderen directere* verantwoordelijkheden dragen dan de Inspectie zelf, en dat haar werkzaamheid slechts dan goed kan verlopen wanneer [zij] hun actieve medewerking ondervindt' (idem, p. 813; cursivering toegevoegd).

Toch was er iets waarover dit en andere stukken minder duidelijkheid gaven, namelijk de mate van 'onafhankelijkheid' en 'zelfstandigheid' waarmee de IOV zou kunnen optreden. Weliswaar werden deze woorden zelf overal met nadruk gebezigd; maar wat er ontbrak in het SG-memorandum was een zin die zei, dat de IOV over het ondernemen van de door haar als wenselijk geoordeelde inspecties *zelfstandig* kon beslissen, en wie er besliste als er over haar prioriteiten meningsverschillen ontstonden. Een ander stuk was daarover echter wel duidelijk – zij het met een geheel tegenovergestelde strekking dan wat eerder leek te worden gesuggereerd. Dat was het Informatiebulletin dat de voorlichtingsdienst op 4 augustus 1977 uitbracht over de instelling van de IOV. Expliciet stond daarin namelijk, dat al zulke beslissingen aan de minister waren – en tevens dat deze die nam 'op voorstel van de Inspectie'. Sterker nog: de volledige zin hield zelfs in dat de minister niet alleen 'bepaalt *welke* activiteiten [IOV] onderzoekt, *wanneer* dit gebeurt, en *wie* het uitvoeren', maar ook '*welke benadering* zal worden gebruikt' (Informatiebulletin no. 20, p. 1-2, ook opgenomen in *IS* 1977-6, p. 203; cursiveringen toegevoegd).

Was dat misschien bedoeld om de IOV te beschermen en haar initiatieven te bekleden met het gezag van de minister? Of kon de IOV in feite, als puntje bij paaltje kwam, weinig tot niets van haar werk zelf bepalen? Zo ja, dan was dit wel heel erg in strijd met wat de ongeveer tegelijkertijd de MvT (voor 1978) aan het parlement liet weten, namelijk dat 'zij [de Inspectie] zelfstandig te werk gaat, in overleg met – maar onafhankelijk van – de ambtelijke en andere instanties die verantwoordelijkheden dragen voor de realisatie van het beleid' (MinBuza 1977a, p.80).

Na enkele personen te hebben geraadpleegd, kan ik bevestigen dat de minister inderdaad over al het doen en laten van de IOV de formele eindverantwoordelijke was, zodat bij meningsverschillen zijn of haar mening de doorslag gaf – in de hiërarchie van BuZa zou het ook niet anders gekund hebben. In de praktijk zou een OS-minister het echter politiek niet graag voor zijn rekening nemen inhoudelijk te interveniëren in het IOV-werk – schadelijk voor zowel de minister als de IOV. Er waren in de loop van de jaren heus wel eens fricties, maar die werden altijd

bassades in de ontvangende landen en het ontoereikende aantal van de met ontwikkelingssamenwerking vertrouwde ambtenaren op deze posten, terwijl ook het wel regelmatige onderzoek in het veld van de afdeling Comptabiliteit zich 'voornamelijk beperkt tot de rechtmatigheid en de doelmatigheid van bestedingen', zodat de 'beleidsmatigheid' daarvan 'slechts zeer ten dele' beoordeeld werd (Dierikx et al., red., 2005b, p. 808-809).

in der minne geschikt – en niet steeds overeenkomstig de aanvankelijke opvatting van de minister (zie bijvoorbeeld de in subparagraaf 6.3.1 besproken IOV-beoordeling van de levering van een diepvisserijsschip aan Kenia, die Pronk niet spaarde).⁴⁰³

Met deze laatste evaluatie werd overigens Pronk in de maanden dat hij nog OS-minister was niet meer geconfronteerd: de IOV begon haar voorbereidende werkzaamheden weliswaar in het najaar van 1977, maar de eerste medewerkers kwamen pas vanaf februari 1978 in functie.

Bij het tweede onderwerp van deze sectie, externe evaluaties, is de onafhankelijkheid van het onderzoek in theorie groter – al blijft die in de praktijk maar zelden volledig overeind.⁴⁰⁴ Externe evaluatoren van overheidsactiviteiten op OS-gebied hebben bovendien, in vergelijking tot de IOV, enkele evidente handicaps, met name op het punt van de toegang tot de benodigde gegevens op het departement en de ambassades, en de vereiste medewerking van allerlei ambtelijke en niet-ambtelijke instanties en personen die bij de uitvoering van het ontwikkelingsbeleid betrokken zijn. Desondanks kan de overheid gedwongen zijn evaluatie-opdrachten uit te zetten bij externe onderzoeksinstituten – wetenschappelijke of commerciële –, bijvoorbeeld als specifieke deskundigheid ontbreekt bij IOV, of als er ook andere opdrachtgevers zijn, of als om andere redenen voorkeur wordt gegeven aan een externe evaluatie (onder andere als de daarbij in te schakelen instellingen beschikken over bijzondere expertise, ervaring en/of reputatie, die de uitkomsten meer gezaghebbend kunnen maken).

De Nota BOS somde in haar slothoofdstuk een aantal van dergelijke evaluaties op die om een of meer van deze redenen aan externe instellingen waren opgedragen, of die voor externe uitbesteding werden overwogen (MinBuza 1976c, p. 77). Daarnaast waren er in deze periode echter ook evaluatie-onderzoeken van (delen) van het OS-beleid van de overheid waarbij deze *niet* optrad als (mede-)opdrachtgeefster. Eén voorbeeld daarvan: het *Coleval*-onderzoek, ook genoemd in de Nota BOS, heb ik reeds aangestipt bij de bespreking van Colombia als concentratieland. Omdat dit onderzoek niet alleen de Nederlandse overheidsbijstand aan, maar ook de investeringen van Nederlandse bedrijven in dat land betrof, en omdat die laatste niet als opdrachtgever bij deze evaluatie waren betrokken, liet een groot deel van de bovengenoemde handicaps van externe evaluaties zich daar extra gelden (ik kom daarop in het volgende hoofdstuk terug, omdat het betreffende eindrapport Pronk pas in zijn laatste maand als minister bereikte).

Een tweede voorbeeld van een eveneens niet door DGIS uitbestede, externe evaluatie van het officiële ontwikkelingsbeleid was echter een nog apart(er) geval. Het werd namelijk uitgevoerd door de *Algemene Rekenkamer*, één van de Hoge Colleges van Staat, met taken en bevoegdheden die in de grondwet en in de comptabiliteitswet zijn geregeld. Met een positie die boven die van de regering, individuele ministeries, en het parlement uitgaat, zou een evaluatie van, of namens, een dergelijk college dus nog meer gezag kunnen krijgen dan die van enig ander extern instituut. Het was echter wel de eerste keer dat de Rekenkamer zich aan dit onderwerp waagde, dus het valt te bezien of die theoretische gezaghebbendheid gerealiseerd werd.

Een 'uittreksel' van wat de Rekenkamer in eerste instantie, dus in concept, te rapporteren had, bereikte de ministers Van der Stoep en Pronk eveneens pas op de valreep van deze minis-

⁴⁰³) Met dank aan DGIS Van Gorkom, Mw.drs.H.von Metzsch (chef IOV 1985-1999), en drs. J.K.van Bommel (de eerste medewerker van IOV per 1 februari 1978 en gebleven tot 2005), die mij in telefoongesprekken op 13 en 17 februari 2009 over een en ander inlichtten. De eerste chef IOV, drs. J.H. Kramer (voorheen hoofd DTH), die ten gevolge van een ziekteverlof zijn taak pas na de instelling van de Inspectie kon aanvangen en doorging tot 1985, overleed in mei 1999.

⁴⁰⁴) Externe onderzoeksinstituten die een evaluatie-opdracht aanvaarden, zijn bij de uitvoering daarvan immers eveneens gebonden aan de in de opdracht gespecificeerde richtlijnen en objectomschrijvingen. En naarmate zij sterker zijn aangewezen op dit soort contractonderzoek, zal het hen moeilijker vallen het belang van de opdrachtgever bij de uitkomst van dit onderzoek geheel te negeren (zie Köbben & Tromp 1999 voor bewijzen).

tersperiode. Helemaal verrast kunnen zij echter niet zijn geweest, want dat de Rekenkamer ermee bezig was blijkt uit diverse stukken van eerdere datum in dit ING-boek; en er was ook een 'slotbespreking', zo blij uit het rapport, zij het alleen 'met de DGIS' (Dierikx et al., red., 2005b, p. 800).⁴⁰⁵ Maar pijnlijk getroffen door de overwegend kritische inhoud van het conceptrapport moeten de ministers stellig zijn geweest.⁴⁰⁶

In de evaluatie van de Rekenkamer had 'de kwaliteit van de Nederlandse ontwikkelingshulp centraal' gestaan. Daarvoor was niet alleen aandacht geschonken aan de uitvoering van het beleid, maar ook aan de 'achtergronden en uitgangspunten' ervan, aldus de begeleidende brief (idem, p. 783). Volgens het conceptrapport zelf strekte het onderzoek zich uit tot delen van zowel de bilaterale als de multilaterale hulp en de medefinanciering via particuliere organisaties, terwijl de voor de Rekenkamer meer gebruikelijke beoordeling van het financiële beheer van de gelden deze keer nadrukkelijk *niet* binnen het onderzoek viel. Bij de selectie van de onderzochte onderdelen had de Kamer zich voornamelijk laten leiden door het financiële belang van elk van de drie genoemde categorieën en door een aantal praktische overwegingen; op grond van de laatste waren 'met name projectmatige hulpinitiatieven bezien, die zich in principe over meer dan één jaar' uitstrekten. Maar die beperking had wel tot gevolg dat de 'directe hulp aan armste landen en groepen' en de 'voedselhulp' – die vanwege de acute nood 'veel eenmalige middelenoverdrachten' kennen en versnipperd zijn over een groot aantal nationale en internationale hulporganisaties – geheel buiten beschouwing was bleven. Voorts werd over de onderzoeksmethoden alleen vermeld dat die hadden bestaan uit 'dossieronderzoek, gesprekken met ambtenaren' van BuZa en met functionarissen van gesubsidieerde OS-instellingen – dit alles zonder nadere kwantitatieve en kwalitatieve gegevens. Wél was de aldus verkregen informatie 'in belangrijke mate' aangevuld 'tijdens een bezoek' aan drie landen in Afrika: één nieuw en twee al oudere concentratielanden, respectievelijk: Boven-Volta, Kenia en Tanzania. In deze landen was 'de interesse vooral [uitgegaan] naar de toestand waarin' de door Nederland ge-steunde projecten verkeerden – wat wellicht betekende dat alleen lopende en geen afgeronde projecten waren bekeken, maar duidelijk was dit niet. Daarnaast was in de laatste twee landen ook met 'een aantal ambtenaren van die landen van gedachten gewisseld over de Nederlandse hulp in het algemeen en de bezochte projecten in het bijzonder' (idem p. 784-785).

Het kleine aantal bezochte landen, de niet vermelde duur van elk bezoek (die blijkbaar in één reis werden gecombineerd) en de niet genoemde aantallen van de aldaar bezochte projecten en de gevoerde gesprekken en gesprekspartners daarbij, alsmede de tamelijk willekeurige beperking tot meerjarige projecten, en de niet nader gemotiveerde keuze van vijf multilaterale

⁴⁰⁵) Het rapport werd begeleid door een brief van de (waarnemend) president en secretaris van de Algemene Rekenkamer, d.d. 1 augustus 1977 (deze brief en het bijgevoegde rapport zijn opgenomen in Dierikx et al., red., 2005b, p. 783-805). Vreemd is dat het woord 'uittreksel' in beide stukken werd gebruikt, maar dat nergens werd verklaard waarom voor eerste aanbieding in deze vorm was gekozen, noch hoeveel van het eigenlijke conceptrapport (in beide stukken overigens consequent als 'nota' aangeduid) was weggelaten. Evenmin werd vermeld wanneer de Rekenkamer met dit onderzoek (het woord 'evaluatie' werd eveneens stelselmatig vermeden) was begonnen, en hoeveel tijd erin was gestoken door hoeveel personen met welke kwalificaties, terwijl de motivering van de gekozen onderwerpen en de gebruikte onderzoeksmethoden slechts uiterst summier werden toegelicht (over het begin van het onderzoek is echter wel later iets bekend gemaakt – zie voetnoot 416 hierna). Omdat blijkens dit rapport de aanpak van de Rekenkamer in dit geval haar normale 'rechtmatigheids- en doelmatigheidsonderzoek' verre te boven ging – hoewel het woord 'doelmatigheid' natuurlijk alle richtingen kan worden opgerekt – zal ik haar onderzoek hier aanduiden als een 'evaluatie-onderzoek.'

⁴⁰⁶) Van der Stoel schreef in elk geval in de marge van zijn exemplaar, aldus de ING-redacteuren: 'een verontrustend rapport', waarop, naar zijn mening, Pronk en hij 'een gezamenlijk antwoord' moesten geven. Hij vroeg ook 'hoe dit klopte met de gemaakte afspraken' en naar 'suggesties over de wijze waarop in deze situatie verbetering kan worden gebracht' (Dierikx et al., red., 2005b, p. 783, noot 1). Pronk was vermoedelijk nòg meer getroffen door de gebreken in het concept en de mogelijkheid er grote gaten in te schieten. En dat verklaart wellicht waarom er alléén een antwoord van hem, wél mede namens Van der Stoel, kwam (zie verderop).

hulporganisaties, riepen al meteen vragen op over de mogelijke representativiteit van deze evaluatie.⁴⁰⁷ Terwijl Pronk over de twee laatste afbakeningen al vragen stelde in de marge van zijn rapportexemplaar, was de eerste vraag in zijn uitgebreide reactie op de brief en het uittreksel van de Rekenkamer uiteraard of er ook kennis kon worden genomen van de nota in haar geheel. Tevens vond hij het van belang om meer informatie te ontvangen over het uitgevoerde dossieronderzoek, dat volgens de Rekenkamer rechtvaardigde dat de conclusies die 'vooral' waren gebaseerd op de bezochte drie Afrikaanse landen, 'ook gelden voor de ontwikkelingssamenwerking met andere landen'⁴⁰⁸ – eveneens een dubieuze claim van de onderzoekers.

Alleen al vanwege de lengte van beide stukken zou het ondoenlijk zijn om het concept van de Rekenkamer en het daarop gevolgde gedetailleerde commentaar van Pronk (het laatste nog langer dan het eerste, respectievelijk ruim 11.000 en bijna 14.000 woorden) hier in hun geheel te bespreken. Daar komt echter nog bij dat grote delen van zowel het ene als het andere stuk zo weinig interessant zijn op zichzelf, zij het om verschillende redenen, dat het geen zin heeft er aandacht aan te schenken.⁴⁰⁹ Ik beperk me daarom tot de (schaarse) voorlopige conclusies van de Rekenkamer waar ook een aanbeveling uit voortvloeide, en belicht die samen met (elementen uit) Pronks commentaar daarop (de paginaverwijzingen zonder verdere bronvermelding in het navolgende betreffen de genoemde stukken in het vierde ING-boek: Dierikx et al., red., 2005b).

Eerst het punt van de binding van de Nederlandse hulp, omdat de Rekenkamer daar ook beleidsuitgangspunten bij betrok. Bij hun eerste, terloopse, vermelding van de nog steeds bestaande verplichte besteding van een deel van de Nederlandse hulp maakten de onderzoekers weliswaar enkele detailfouten (p. 785), maar zij namen vervolgens aan dat de voornaamste nadelen voor ontwikkelingslanden te ondervangen zouden zijn met het stellen en handhaven van duidelijke kwaliteitsnormen aan de te leveren goederen en diensten; tevens vonden zij dat er voor gezorgd zou kunnen worden de ter plaatse te verlenen service meer lonend te maken door de leverende bedrijven grotere orders te gunnen (p. 804). Pronks reactie corrigeerde wel allerlei onjuistheden in de beweerde binding en in de genoemde nadelige effecten daarvan, maar kwam

⁴⁰⁷) Uit de al genoemde latere bron (zie voetnoot 416 hierna) blijkt dat het bezoek aan de drie genoemde landen plaatsvond in 'oktober 1976' – nota bene één maand voor projectbezoeken en andere gesprekken in drie landen: dat kan dus maar een klein aantal projecten hebben betroffen, misschien hooguit 1 à 2 procent van het totaal van 1.700 projecten dat Roos begin 1977 telde (zoals reeds vermeld in noot 402).

⁴⁰⁸) Aldus het conceptrapport (idem, p. 805). Daar stond tevens dat dit dossieronderzoek 'betrekking had op praktisch alle ontwikkelingslanden', maar daarmee werden vermoedelijk alleen landen bedoeld die bilateraal Nederlandse hulp ontvingen. De twee eerdergenoemde kanttekeningen van Pronk in de marge van het concept werden door de ING-redacteurs vermeld in voetnoten bij dit stuk (idem, p. 784-785, noten 3 en 4), terwijl Pronks brief aan de Rekenkamer en de bijlage met zijn paginagewijze commentaar op de nota, beide d.d. 11 oktober 1977, eveneens zijn opgenomen in dit boek (respectievelijk p. 832-834 en 834-858).

⁴⁰⁹) In het conceptrapport van de Rekenkamer werden bijvoorbeeld de uitgangspunten en de doelstellingen van het ontwikkelingsbeleid van de overheid alleen beperkt weergegeven en bovendien nauwelijks of niet geëvalueerd (uitgezonderd enkele aspecten van het Nederlandse bindingsbeleid). Daarnaast ging een groot deel van de Rekenkamerbevindingen over onderdelen van de werkwijzen van DFO, DTH, SNV, en het MFP, met name over het al of niet ontbreken, of niet juist hanteren, van bepaalde uitvoeringsrichtlijnen (deels in vergelijking met praktijken bij een deel van de Wereldbankgroep). Anderzijds zag Pronk zich in zijn commentaren genoodzaakt veel ruimte te besteden aan ontbrekende of foute, incomplete of anderszins inadequate weergaven van richtlijnen, de feitelijke gang van zaken in procedures van projectbeoordelingen, en (al of niet voorlopige) resultaten van de hulp. Ook vervielen zijn opmerkingen nogal eens in tamelijk formalistische bezwaren en detailkritiek, terwijl hij ook enkele keren vluchtte in de tegenwerping dat de bekritiseerde feiten of meningen inmiddels achterhaald waren – soms was er echter alleen nog maar besloten het voortaan anders te doen, of was dit nog in overweging. Voorts waren er ook veel beweringen en tegenbeweringen in beide stukken die door het ontbreken van verdere gegevens voor een buitenstaander het karakter kregen van welles-nietes-discussies waar weinig aan toe te voegen is. Jammer is dat Hoebink (1988) zijn eigen bevindingen in Tanzania (en Sri Lanka) niet vergeleken heeft met die van de Rekenkamer.

ook met enkele minder terzake doende opmerkingen over het verband tussen reële bestedingswaarde en binding van de hulp en over de asymmetrie tussen ontbindingsvoordelen voor ontwikkelingslanden en dito *nadelen* voor donorlanden. Ook was Nederlands recente opstelling in het internationale overleg hierover minder positief dan Pronk in zijn antwoord suggereerde.⁴¹⁰ Daarnaast leek wel zijn bestrijding van de kritiek op de kwaliteitsgebreken van geleverde goederen en diensten terecht, en gewenst, maar zijn argument dat de keuze van leveranciers en het doen van de juiste bestedingen de 'eerste verantwoordelijkheid' van de ontvangende landen was en moest blijven, was wel wat misleidend (respectievelijk p. 834-835 en 841-842). Minder overtuigend was voorts ook zijn poging om kritiek op beleidskeuzen als deze af te weren met het argument dat over zulke *politieke* beslissingen 'eigenlijk slechts in politieke zin kan worden gediscussieerd' (p. 833) – tenminste, als hij hiermee bedoelde dat de Rekenkamer daarover dus 'eigen-lijk' niet mocht oordelen.

Het hierboven te berde gebrachte (tegen)argument van de eigen verantwoordelijkheid van de ontvangende landen paste beter bij een andere kritiek van de Rekenkamer, namelijk dat DFO en DTH onvoldoende aan *ex post* evaluatie na de afronding van projecten deden, en dat de op dit punt reeds vereiste rapportage van MFO's 'voor het merendeel niet aanwezig was.' Daarop volgde dan ook de aanbeveling om voortaan voor alle bilaterale projecten een dergelijke naraapportage op te dragen, zoals de Wereldbank dat ook liet doen (respectievelijk p. 803, 796, 804 en 799). Pronk reageerde hierop wat zuinigjes: enerzijds beamend dat *ex post* evaluaties 'inderdaad slechts incidenteel' plaatsvonden, wees hij er anderzijds op dat dit bereidheid tot medewerking vergde van lokale uitvoerende organisaties en dat ook 'de in Nederland voor dit doel beschikbare mankracht een beperkende factor' was – waarvoor overigens de IOV was gesuggereerd.⁴¹¹

Bovendien had Nederland 'een andere visie ten aanzien van de "leereffecten" van de hulp en het op eigen benen staan van ontwikkelingslanden' dan de Wereldbank, waar overigens de ten voorbeeld gestelde evaluatie achteraf ook nog maar sinds één jaar bestond (p. 848-849). Dit klonk allemaal onnodig terughoudend en werd vermoedelijk te veel ingegeven door de wens het Rekenkamerconcept hoe dan ook de grond in te boren. Zoals ook Pronks meer generale afwijzing van het Wereldbankbeleid als een 'vergelijkingsmaatstaf' – wat volgens hem 'juist vanwege bewust gekozen verschillende beleidsuitgangspunten niet *kan* opgaan' (p. 833, cursivering toe-gevoegd) –, behoorlijk overdreven was.

Dezelfde behoefte aan tegenspraak schijnt ook overheerst te hebben bij Pronks bespreking van het Rekenkamercommentaar op de gebrekkige praktijkdeskundigheid van DGIS-ambtenaren en de onvoldoende specialisatie van ambtenaren op de ambassades. De bewering dat 'functionarissen van DGIS, op enkele uitzonderingen na, nooit in het ontwikkelingsland zijn geweest' van de door hen beheerde projecten, 'zodat zij nauwelijks een voorstelling hebben van de situatie ter plaatse' (p. 793) werd bijvoorbeeld bestreden met gedeeltelijke erkenning dat 'in het verleden veldbezoek (...) inderdaad een uitzondering was', maar dat 'in de afgelopen jaren (...) veelvuldig missies' waren uitgevoerd, en dat de aanbevolen 'detachering' van ambtenaren op de ambassades intussen al 'vijf maal' had plaatsgevonden – zij het nog niet bij DFO. Die detacheringen werd overigens wel 'nuttig geacht', maar 'alleen op beperkte schaal' – omdat het 'geen directe verlichting' van het werk in Den Haag betekende, en omdat er nog overleg met

⁴¹⁰⁾ Zijn hierbij terloops genoemde, en niet toegelichte, tweemaal zo grote 'ontbindingsinspanning' van Nederland in vergelijking tot 'het gemiddelde van de OESO-landen' kan met een verwijzing naar paragraaf 6.3.3 van een vraagteken worden voorzien.

⁴¹¹⁾ De zin waarin de Rekenkamer stelde dat 'hierbij ware te denken aan een Inspectie voor Ontwikkelingssamenwerking, zoals die de bewindsman inmiddels voor ogen staat' (p. 803), bewees overigens dat de feitelijke instelling van de IOV één maand vóór de toezending van dit conceptrapport niet tot correctie had geleid.

BiZa nodig was over rechtsposities en terugkeermogelijkheden (p. 843-844). In feite was veel van wat de Rekenkamer hier aan de orde stelde dus nog altijd wel aktueel, zoals ook te lezen was in het SG-memorandum over de instelling van de IOV (zie enkele punten daaruit in voet noot 406).

Deze correctie was ook nodig bij het commentaar van de minister op de opmerkingen van de Rekenkamer over de te geringe specialisatiemogelijkheden voor ambtenaren van de buitenlandse dienst en de wenselijke uitbreiding van op de ambassades te detacheren landen- en sectorkundigen (p. 793 en 804). Pronk stelde er wel tegenover dat er 'vooral bij jongere' BD-ambtenaren 'grote interesse' was voor langduriger aanstellingen op OS-gebied, en dat tegen 'een specialisme' daarop 'geen enkel bezwaar' was. Maar hij verbond er wel voorwaarden aan die een echte specialisatie in de weg zouden staan (p. 844), terwijl ook over de uitvoering van de reeds in 1976 genomen 'beginsel-beslissing' ten aanzien van veldorganisaties in ontvangen-de landen nog steeds overleg plaatsvond (p. 857). En daar kwam natuurlijk nog de dreiging bij dat de eerder besproken voorstellen van de Commissie-Thomassen voor een geïntegreerde Bu-Za-dienst op termijn nog méér roet in dit eten zouden (kunnen) gooien, – een donkere wolk die ook hier weer over het hoofd werd gezien, en trouwens ook door de Rekenkamer niet werd opgemerkt.⁴¹²

Bij de laatste aanbeveling van de Rekenkamer, die ging over de exploitatietekorten die soms/vaak ontstaan nadat gesteunde projecten zijn afgerond en op eigen benen moeten gaan lopen, lag het gelijk echter weer méér bij de minister. De rekenkamer scheen te denken dat zulke tekorten altijd van tevoren zijn in te schatten, en dan voorkomen kunnen worden, of opgevangen moeten worden met Nederlandse bijpassing achteraf (p. 788 en 803). Pronk wees er echter op dat van lang niet alle projecten commercieel sluitende exploitaties verwacht mogen worden, en ook dat, als dit wel in de rede lag, exploitatierisico's reeds zo goed als mogelijk betrokken werden, en moesten blijven, bij de al of niet goedkeuring of aanpassing van zulke projectaanvragen. En als in andere gevallen de te verwachten tekorten niet in redelijkheid door lokale of nationale overheden waren op te vangen – hoewel dit macroprobleem moeilijk te overzien is voor afzonderlijke projecten en kleinere donoren –, dan werd hiermee in bepaalde gevallen eveneens rekening gehouden, en, indien nodig, ook met additionele middelen bijgesprongen (p. 840-841). Kortom, de onderzoekers van de Rekenkamer leken hier een klokje te hebben horen luiden, dat zonder veel kennis van zaken was opgeschaald tot een alarmklok die past bij zaken van grotere importantie.

Vermoedelijk was dit voorbeeld één van de redenen waarom Pronk in zijn brief aan de Rekenkamer ook de algemene opmerking opnam, dat naar zijn mening 'de onderzoekers onvoldoende beseft [hadden] dat een groot aantal' van de gesignaleerde problemen 'inherent zijn aan het ontwikkelingsvraagstuk zelf.' Die problemen waren dus niet te bestrijden door meer efficiency en organisatorische wijzigingen, 'die de positie van de hulpverlening ten opzichte van de hulpontvanger versterken', en daarmee leiden 'tot paternalisme [dat] de afhankelijkheid vergroot' (p. 833). Dat laatste was natuurlijk geen sterk argument: bezorgdheid over paternalisme mag geen pogingen tot effectiviteitsvergroting van de hulp in de weg staan. Maar de Rekenka-

⁴¹²) De Rekenkamer had overigens wel geconstateerd dat de toerekening aan het OS-plafond voor de kosten van de buitenlandse dienst in de MvT voor 1977 op 25% was gesteld – een bedrag dat volgens haar 'niet in verhouding lijkt te staan tot de kwaliteit van de tot dusver afgeleverde projecten en evenmin tot de door de Buitenlandse Dienst hiervoor expliciet ingezette mankracht' (p. 804). Pronk wilde graag weten op basis van welke gegevens de Rekenkamer tot dit laatste oordeel was gekomen, want dan zou het besluit van de minister-raad uit 1976, toen het toerekeningspercentage van 20 op 25% was gebracht, opnieuw ter discussie kunnen komen (p. 858). De redenen voor deze verhoging werden echter noch in Pronks commentaar op de Rekenkamer (p. 857), noch in de MvT voor 1977 overtuigend uitgelegd – en in de laatste bovendien niet vermeld op de pagina's waar dat op zijn plaats was geweest, namelijk in de toelichting bij de desbetreffende non-ODA-tabel (MinBuza 1976b, p. 106-109).

mer kwam wel (te) vaak met aan westers bureaucratische praktijken ontleende aanbevelingen die in andere culturen weinig kans maken.

De hoofdconclusie moet dus zijn dat de Rekenkamer, ondanks enkele opportune opmerkingen en niet-onverstandige aanbevelingen, toch tamelijk slecht werk had geleverd, met name op het punt van de onderbouwing van haar bevindingen. Het leek warempel wel of men bij wijze van proef enkele stagiaires op pad had gestuurd, en na lang sleutelen aan hun weinig samenhangende aantekeningen had besloten er een voorlopig uittreksel van te maken dat aan BuZa kon worden voorgelegd voor (intern) commentaar. Hoe het ook gegaan is,⁴¹³ het resultaat was in elk geval dit Hoge College onwaardig. Pronks commentaar maakte er dan ook op vele (maar niet alle hierboven genoemde) punten terecht gehakt van.

Ik vermeld alvast dat de Rekenkamer zich niet te hoogwaardig voelde om deze kritiek over haar kant te laten gaan: in februari 1978 wendde zij zich tot Pronks opvolger, De Koning, en die zag zich in oktober van dat jaar genoodzaakt nog eens met haar in discussie te gaan over enkele kennelijk nauwelijks veranderde standpunten – maar daarmee spiek ik uit gegevens die ik pas in het volgende hoofdstuk zal analyseren.⁴¹⁴

Breuklijnen in wording

Tot slot nog enige kwesties die het ontwikkelingsbeleid van de regering en de uitvoering daarvan slechts in globale en indirecte zin betreffen. Om te beginnen enkele nog niet genoemde aspecten van gebeurtenissen in de demissionaire fase van het kabinet-Den Uyl. Daarna ook nog even enkele gedeeltelijk externe factoren die de teloorgang van de basisbehoeftenbenadering beïnvloedden.

De drie partijen van de Keerpunt 1972-coalitie zouden in 1977 niet meer gezamenlijk de verkiezingen ingaan. Dat was al geruime tijd van tevoren duidelijk geworden: D'66, dat na het opstappen van Van Mierlo in 1973 door Terlouw werd geleid, opteerde al langer voor een meer zelfstandige rol; en het nog wel tot stand gekomen regeerakkoord tussen de PvdA en de PPR brak weer stuk, onder andere omdat die laatste na de kabinetscrisis besloot niet meer met het CDA te willen regeren (Melkert 1983, p. 97, en Bleich 2008, p. 357 en 372). Het enige resultaat van dit besluit was dat na de verkiezingen (25 mei 1977), toen de PPR niet meer dan drie van haar eerdere zeven zetels had overgehouden, niemand *haar* meer nodig had voor welke coalitie dan ook.

De verkiezingen, die plaatsvonden onder de nerveusmakende omstandigheden van een dubbele gijzelingsactie van Molukse jongeren in De Punt en Bovensmilde, beloonden wél de andere twee voormalige partners: D'66 kreeg er weliswaar maar twee zetels bij, waarmee zij op acht in totaal kwam, maar dat was wel een opluchting na haar zware verliezen in 1972 en '74;⁴¹⁵ de

⁴¹³) Mijn verzoek om toelichting van de Rekenkamer werd overigens afgewezen, op grond van het argument dat het besproken conceptrapport een 'nog onvoldragen' stuk betrof en omdat zij niet wilde ingaan op detailvragen daarover (mail van J. Aerts, voorlichter Algemene Rekenkamer, d.d. 2 april 2009).

⁴¹⁴) Die gegevens komen uit het *Verslag van de Algemene Rekenkamer over 1978*, dat in het daarop volgende jaar verscheen. In dit jaarverslag zijn ook twee van de data te vinden die het hierboven besproken uittreksel ontbeerde, te weten: de start van het oorspronkelijke onderzoek (in 1975), en de datering van het veldbezoek aan de drie genoemde Afrikaanse landen (oktober 1976 – Algemene Rekenkamer, 1979, nr.2, p. 100-101).

⁴¹⁵) D'66 was in 1972 van elf naar zes Kamerzetels getuimeld, en leek bij de Provinciale en Gemeentelijke verkiezingen in 1974 zelfs definitief ten onder te gaan – zodat de partij in de Eerste Kamer zelfs al haar zetels verloor! Dat daarmee alle hoop vervlogen was, dacht in elk geval een meerderheid van een ledenvergadering daarna, die besloot tot opheffing van D'66 als partij. Daar was echter een meerderheid van tweederde voor

PvdA steeg echter maar liefst van 43 naar 53 zetels. Deze grote winst werd vooral uitgelegd als het persoonlijke succes van Den Uyl, en dat was terecht. Deze had campagne gevoerd als de te kiezen minister-president, zodat nogal voorbarig werd geconcludeerd dat met deze uitslag ook 'het kabinet Den Uyl II gekozen' was – het hoefde 'nog slechts geformeerd te worden,' dacht Van Thijn (1978, p. 13).

Dat was natuurlijk retoriek en, hoewel begrijpelijk – een dergelijke verkiezingsuitslag, bij een opkomstpercentage van 87,5 procent (idem, p. 7), was politiek een opsteker –, het was niet per se een ontkenning van de formatieproblemen die wachtten. Toch bracht deze later als 'overwinningsnederlaag' geduide uitslag de leiding van de PvdA in een roes, waarin de al sinds 1967-'69 beleden 'meerderheidsstrategie' (Bootsma & Breedveld 1999, p. 13) aan geloofwaardigheid leek te winnen en de in de partij smeulende behoefte om CDA-lijsttrekker Van Agt terug te pakken voedsel kregen – Van Agt had immers op hoogst persoonlijke en nogal aparte wijze een voortijdig einde gemaakt aan Den Uyls kabinet, en dat kon hem niet licht vergeven worden. Dit ongelukkige mengsel van sentimenten verduisterde, ondanks de waarschuwingen van realisten en meer gematigden, de blik van de winnaar op de werkelijke situatie na de verkiezingen – wat het ontbrekende respect bij de sociaal-democraten voor de behoeften en mogelijkheden van het centrum en hun nog grotere afkeer van rechts nog ernstiger maakte. Het CDA was immers als nieuwe groepering weliswaar op een niet zo imponerend aantal van 49 zetels uitgekomen: maar één meer dan wat de combinatie van KVP, ARP en CHU in 1972 had gekregen, en vier minder dan de PvdA nu! Daarmee was het CDA wel een potentiële coalitiepartner geworden die *niet* slechts één alternatief had, zoals wel het geval was voor de PvdA. De liberalen van Wiegel hadden eveneens een forse zetelwinst geboekt (van 22 naar 28), waardoor zij een combinatie met alléén het CDA al op 77 zetels konden brengen. Dat was weliswaar te krap om meteen te worden nagestreefd, maar het was, als het moest, wel een alternatief. Dit inzicht schijnt bij de PvdA-onderhandelaren ontbroken te hebben, of in het licht van de verkiezingsuitslag als politiek zó onfatsoenlijk te zijn verdrongen, dat zij er maandenlang van uit bleven gaan dat dit voor hen ondenkbare alternatief niet gevreesd hoefde te worden, zelfs niet als men de het meest benodigde regeerpartner hard op de tenen ging staan.⁴¹⁶

Als gedoodverfd minister-president mocht en wilde Den Uyl als eerste het terrein gaan verkennen, en hij deed dat, vol zelfvertrouwen, meteen als formateur. De CDA-eis dat het even veel ministersposten wilde als de PvdA, was wel een waarschuwing in de verwachte psychologische oorlogsvoering, maar Den Uyl bandte die voorlopig uit zijn aandacht door zich eerst te concentreren op de programmatische basis van de gezochte samenwerking – het zwakke punt van zijn eigen kabinet. Dat ging echter niet voorspoedig: drie keer moest hij uit het slop worden geholpen door welwillende CDA-informateurs (Albeda, Veringa), alleen of samen met hem, en het duurde nog tot de voorlaatste week van september 1977 voordat er een inhoudelijk akkoord van PvdA, CDA en D'66 op papier stond (Thijn 1978, p. 161-162). Daarna ging het (voornamelijk) over de verdeling van de posten en de bezetting daarvan, en dat betekende anderhalve maand later (4 november) het definitieve einde – toen Den Uyl 163 dagen na het begin voor de vierde en laatste keer zijn (in)formatieopdracht moest teruggeven.

Van de verdere gebeurtenissen na de benoeming van Van der Grinten als voorlaatste informateur op 8 november 1977 is de afloop bekend, en ook in dit hoofdstuk al enige malen aangegeven. Zelden vermeld, maar wel interessant om nog even te noemen – mede ter vergelijking met het regeerakkoord waarmee Pronks opvolger te maken kreeg –, zijn echter enkele OS-pun-

vereist en die ontbrak, zodat Terlouw toch nog de kans kreeg zich voor de verkiezingen in 1977 te herprofilen als het 'redelijke alternatief' voor zowel PvdA als CDA (Maas 1986, p. 65 en 177, noot 108).

⁴¹⁶) Het schrijnende gebrek aan mensenkennis en de sociale onbeholpenheid, die Bleich bij Den Uyl constateerde (2008, onder andere op p. 348), waren een belangrijke factor in het veelvuldig mistasten van de PvdA in deze onderhandelingsperiode. Het waren echter geen gebreken waaraan alleen deze voorman leed.

ten uit het inhoudelijke akkoord van september. Volgens Maas, die er iets uit citeerde, had ontwikkelingssamenwerking 'programmatisch nauwelijks een probleem' opgeleverd: de 1,5% NNI doelstelling voor de hulpomvang werd zelfs 'als een minimum beschouwd'; de toerekening van uitgaven die niet voldeden aan DAC-normen zou niet worden uitgebreid; 'gestreefd' zou worden naar 'het geleidelijk terugbrengen' van het aandeel van de kapitaalmarktmiddelen, zoals ook naar een 'gefaseerde afbouw van de ruimte voor rentesubsidies onder het plafond'; en 'de eigen waarde van het ontwikkelingswerk van particuliere organisaties' zou niet alleen worden erkend, zij zouden ook in staat worden gesteld zich 'binnen het ontwikkelingsbeleid [van de overheid] nog verder te ontplooien' (Maas 1986, p. 67).

Vergeleken met Pronks meningen, geuit in zijn eerder geciteerde repliek in de *Internationale Spectator* (Pronk 1977b), gingen deze afspraken op enkele punten minder ver – maar dat waren natuurlijk slechts zijn privéstandpunten geweest.⁴¹⁷ Voorts vermeldt Maas nog dat Pronk tijdens deze onderhandelingen zelf bevorderde dat zijn partij instemde met de door het CDA gewenste verdere ontplooiing van de particuliere organisaties (Maas 1986, p. 67). Wat er van dit septemberakkoord overbleef in het regeerakkoord van de nieuwe coalitie zullen we in het volgende hoofdstuk laten zien. Maar de door Maas genoemde punten kunnen wel dienen als herinnering aan wat de leden van de PvdA-partijraad verloren lieten gaan met hun stemgedrag toen zij op het beslissende moment het door Van Thijn bereikte compromis afwezen.⁴¹⁸

Het wegvallen van Pronk als kandidaat-minister in Den Uyl-2 hoorde daar overigens niet bij; en het was ook niet aan het CDA toe te schrijven dat hij afviel.⁴¹⁹ Het lag uitsluitend aan de onderhandelaars van de PvdA, die in het gevecht om de ministerschappen deze keer één van de drie posten in de buitenlandhoek moesten laten vallen. En dat werden niet BuZa en Defensie – waarvoor Van der Stoel en Stermerdink (die in het laatste kabinetsjaar Vredeling had opgevolgd toen die naar de Europese Commissie vertrok) beschikbaar bleven –, maar ontwikkelingssamenwerking, dat in de nacht van 24 op 25 oktober naar het CDA ging. De zetelverdeling waarover de drie onderhandelaars elkaar ten slotte de hand schudden was: 7-7-2 (Thijn 1978, p. 243).

De diepere redenen achter Pronks ondergang zijn in de eerste paragraaf van dit hoofdstuk al aangestipt (aanvullende informatie volgt overigens ook nog hierna): zowel de slechte verstandhouding met Van der Stoel, diens latere oppositie tegen twee ministers op BuZa en diens uitdrukkelijke weigering om Pronk daar nog eens naast zich te dulden, als Den Uyls oordeel over Pronk als een te grote risicofactor, gecombineerd met zijn sterke banden met en vertrouwen in Van der Stoel, deden Pronk de das om.⁴²⁰

Er kwam na de afwijzing van Van Thijs compromis nog wel een vervolg van de onderhandelingen met het CDA en D'66, waarin ook een herschikking van de overeengekomen ministersverdeling was mogelijk geweest. Maar Pronk zelf geloofde daar toen al niet meer in, zo blijkt uit zijn 'Hollands Dagboek' in *NRC Handelsblad*, dat aanving op de dag dat Van Thijn

⁴¹⁷⁾ Daarin had Pronk verkondigd dat de rentesubsidies geheel en kennelijk met onmiddellijke ingang uit de toerekingen aan het plafond geschrapt moesten worden, en dat de kapitaalmarktfinanciering zelfs binnen drie jaar moest worden afgeschaft (Pronk 1977b, p. 570).

⁴¹⁸⁾ Van Piet Reckman, de Sjaloorn-activist die zich ook in de politiek liet gelden, en die in die partijraad de blijvende meerderheid aanvoerde, werd bij diens overlijden vermeld dat hij één jaar later alweer pleitte voor samenwerking met het CDA (*NRC Handelsblad*, 18 juni 2007).

⁴¹⁹⁾ Brandsma & Klein vernamen dit met stellige verzekering van Aantjes, de aanstaande fractievoorzitter van het CDA, die er op wees dat bij de oorzaken van de mislukte formatie niets van Pronks opvattingen of gedrag had meegespeeld, maar dat wel het politieke uitgangspunt: dat de partijen elkaars kandidaten hoorden te accepteren, op de voorgrond had gestaan – iets wat de PvdA bij voortduring negeerde, zelfs als het partijleider Van Agt betrof (Brandsma & Klein 1996, p. 82-83).

⁴²⁰⁾ Naast een verwijzing naar de eerdere pagina's 468-471 voor verdere details, herhaal ik hier alleen de bronnen waarop dit gebaseerd is: Bleich 2008 (passim), Brandsma & Klein 1996 (p. 58-60), Engels 1987 (p. 126), Maas 1986 (p. 68 en 177, noten 116 en 117), Traa 1978 (p. 90), en Vermaas 1977 (p. 5).

door de partijraad werd teruggefloten. Pronk was niet alleen doodongelukkig over zijn eigen uitschakeling, maar keurde ook de houding van partijraad af (Pronk 1977c). Achteraf zal hij zich echter wel hebben gerealiseerd, dat dit stemgedrag van Reckman c.s. hem uiteindelijk behoeftte voor een afgang die waarschijnlijk nog erger zou zijn geweest dan een ondergang samen met de rest van de partij, namelijk: als één van de twee enige ex-ministers (met Irene Vorink) *niet* te zijn teruggekeerd in het verhoopte Den Uyl-2.⁴²¹

De vraag hoe in een nieuwe regering, met of zonder de PvdA, de verhouding tussen ontwikkelingssamenwerking en het overige buitenlands beleid zou worden geregeld, was een onderwerp dat ook op andere momenten in dit laatste kabinetsjaar aan de orde kwam, onder andere op BuZa zelf. DGIS Van Gorkom wijdde er bijvoorbeeld enkele beschouwingen aan in zijn memo van 20 september 1977, waaruit ik al eerder citeerde (Dierikx et al., red., 2005b, p. 821-826). Dit stuk was op zichzelf niet zo bijzonder, maar omdat Van Gorkom zich met name richtte op de verbeteringen die intern op dit ministerie gewenst waren, laten zijn aanbevelingen zich tevens lezen als een aanduiding van evenzoveel gebreken in de gang van zaken tijdens de voorafgegane jaren.

Zo bepleitte Van Gorkom wèl de continuering van het bestaande dubbele ministerschap op BuZa – onder andere omdat de huidige internationale verhoudingen 'gelijkwaardigheid van het ontwikkelingsbeleid met de andere dimensies van het buitenlandse beleid' vereisten, èn omdat het ontwikkelingsvraagstuk 'een diep ingrijpend structureel vraagstuk' was geworden waardoor tal van aspecten van buitenlands èn binnenlands beleid gecoördineerd zouden moeten worden. Maar toch zou de constructie van twee ministers⁴²² op hetzelfde departement alléén 'mogelijk en uitvoerbaar' zijn 'mits' duidelijke afspraken worden gemaakt over de grondslagen van ieders beleid, en 'mits' vooral beide ministers zich voortdurend bewust zijn van de noodzaak de eenheid van het buitenlandse beleid op basis van voortdurende onderlinge afstemming (..) te handhaven' (idem, p. 821).

Op papier had die onmisbare eensgezind weliswaar ook in deze periode bestaan, zo liet Van Gorkom zien met uitgebreide citaten uit eerdere MvT's, en ook het EG-memorandum van de regering in 1976 had de juiste uitgangspunten verwoord. Voor andere aspecten van de noodzakelijke inhoudelijke eensgezindheid verwees hij naar enkele omschrijvingen van bestaande beleidsonderdelen (p. 822-823). Op een hoog abstractieniveau was er dus weinig op aan te merken geweest in de afgelopen jaren. Maar in de praktijk, met name wat betreft de botsende opvattingen en de uiterst gebrekkige communicatie tussen Van der Stoel en Pronk, was het helemaal mis – zo kon indirect worden afgeleid uit de nadruk die Van Gorkom legde op diverse dringend gewenste afspraken over 'de *dagelijkse* en *persoonlijke* samenwerking tussen de twee ministers' (p. 824, zijn cursivering). Daarin kwam hij met suggesties als: intensief overleg en onderlinge afstemming voorafgaand aan en wederzijdse steun tijdens ministerraadsvergaderingen; gezamenlijk optreden, publiek maar ook intern (bijvoorbeeld bij nieuwjaarsrecepties, de uitreiking van decoraties en de ontvangst van buitenlandse bezoekers). Ook vond Van Gorkom dat de (toekomstige) ministers niet via ambtenaren, maar rechtstreeks met elkaar moesten praten; en dat er ook geen aparte ambtelijke circuits meer mochten zijn voor ontwikkelingssamenwerking en de andere delen van het buitenlands beleid. Voor hoe dat dan

⁴²¹) Al zou zijn afgang waarschijnlijk nog pijnlijker zijn geworden als Den Uyl-2 wèl was doorgegaan en ook de post ontwikkelingssamenwerking bij de PvdA was gebleven. Zelf meende Pronk bijna twintig jaar later, dat het in dat geval 'ondenkbaar was geweest dat ze daar iemand anders van de PvdA hadden neergezet' (Brandsma & Klein 1996, p. 82). De hierboven genoemde diepere redenen geven die zelfverzekerdheid echter weinig grond.

⁴²²) Van Gorkom had het zelfs één keer over twee 'volwaardige ministers' (Dierikx et al., red., 2005b, p.822), maar liet na iets te zeggen over de formele 'zonder portefeuille'-status van de OS-minister.

moest als die onderdelen met conflicterende doelen of belangen werden geconfronteerd, had hij weliswaar geen andere oplossing dan: 'het vinden van een optimaal evenwicht' (p. 821). En ook andere ideeën in zijn memo waren niet allemaal even praktisch of zinvol, en evenmin eenvoudig uit te voeren.⁴²³ Maar het gaf wel een inkijk in wat er in het recente verleden op BuZa gemaakte had.

Van Gorkom besteedde in zijn memo ook aandacht aan de in 1973 gemaakte competentie-afspraken met Financiën en EZ: die dienden naar zijn mening niet alleen gehandhaafd te worden, maar ook verder uitgebreid.⁴²⁴ Dat betrof echter een discussie die het kabinet in 1975 had ondergebracht in een speciale *Ministeriële Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie* (MiTaCo), een qua status iets hogere Commissie dan de in de vorige hoofdstukken optredende Commissie-Van Veen, maar wel globaal met dezelfde opdracht: in het bijzonder de knelpunten in de interministeriële samenwerking te onderzoeken en daarvoor voorstellen te formuleren ten behoeve van de volgende kabinetsformatie. Dat laatste kwam wat in het gedrang door de voortijdig demissionaire status van het kabinet, maar het rapport verscheen nog wel in 1977 (Dierikx et al., red., 2005b, p. 823, noot 4).

Wat Pronk bij deze Commissie had willen inbrengen is reeds in eerdere paragrafen besproken of aangestipt.⁴²⁵ Zijn wensen betroffen uiteraard niet alleen de terreinen van de andere ministeries maar ook dat van Van der Stoel – al is dat meteen een manier van stellen die de laatste niet zou hebben aangestaan: volgens Van der Stoel betrof zijn bevoegdheid het *geheel* van de buitenlandse politiek, en was ontwikkelingssamenwerking daarvan slechts een onderdeel en dus ook een deel van zijn (eind)verantwoordelijkheid. De principiële meningsverschillen daarover met Pronk zijn echter tijdens deze periode grotendeels onder de tafel gehouden en in elk geval door beide ministers steeds tegengesproken – met name bij hun gezamenlijke verdediging, binnen en buiten het parlement, van de noodzakelijke eenheid van het buitenlands beleid. Maar in de praktijk, als de doeleinden van één onderdeel conflicteerden met die van de ander, moest er ge-kozen worden, en dan lag Van Gorkoms 'optimum' voor Pronk vaak heel ergens anders dan dat van Van der Stoel.⁴²⁶ En de vraag wie er dan te beslissen had, bleef in het kabinet-Den Uyl tot het einde onbeantwoord.

⁴²³) Bijvoorbeeld de conclusies die Van Gorkom trok uit zijn eerder aangehaalde opmerkingen over 'spanningen, loyaliteitsconflicten en stress' op DGIS: daaraan zou het ambtelijk apparaat niet meer mogen worden blootgesteld; er was nu behoefte aan consolidatie en spoedige besluitvorming over hangende reorganisatievraagstukken; en, wat vooral aan Pronks adres leek te zijn gericht: 'beleidsvoornemens zullen steeds moeten worden getoetst en, zo nodig, aangepast aan de capaciteit van het ambtelijke apparaat' (idem, p. 826).

⁴²⁴) Van de suggesties die Van Gorkom hiervoor had, noem ik er enkele (als achtergrond bij wat er in de volgende periode zou gebeuren met de competentieverdeling uit de periode-Den Uyl): uitbreiding met andere handelspolitieke zaken (GATT), met landbouwpolitiek voor zover die ontwikkelingslanden raakt, met inspraak in en toegang tot technische commissies en werkgroepen in EG-kader, maar ook met zeggenschap bij kredietgaranties aan ontwikkelingslanden en hun toegang tot de Nederlandse kapitaalmarkt, en nadere afspraken bij de instructie van de Nederlandse bewindvoerder in de Wereldbank (idem, p.825).

⁴²⁵) Zijn voorstellen voor het beleid ten aanzien van de Nederlandse Antillen en diverse onderdelen van de EG-samenwerking in 6.1, en die over de boeking en zuiverheid van een aantal non-ODA-posten in 6.3.1. Het memo van SA aan Pronk waaraan deze voorstellen werden ontleend, dateert van 26 november 1976 (als opgenomen in Dierikx et al., red., 2005b, p. 605-610).

⁴²⁶) Gelukkig maar, zo voeg ik er aan toe, want op Pronks *theoretische* instemming met het 'eenheidsbeginsel' inzake het buitenlands beleid was juist bij conflicterende doelstellingen ook wel eens wat aan te merken. Zie bij voorbeeld zijn lippendienst aan dit beginsel in zijn nawoord in de *Internationale Spectator*, waarbij hij stelde het met dit beginsel eens te zijn, 'mits daarmee niet bedoeld wordt dat het ontwikkelingsbeleid aan de andere onderdelen van het buitenlands beleid ondergeschikt gemaakt moet worden (...)' (Pronk 1977b, p. 579). Letterlijk genomen zou er dan bij conflicterende onderdelen nooit gekozen kunnen worden, *tenzij* dit evenwichtig gebeurt – bijvoorbeeld: een beetje van dit en een beetje van dat? of: nu eens het één, dan weer het ander? Echte voorrang voor het ontwikkelingsbeleid is dan in principe onmogelijk.

Vooraf met dit laatste had Van der Stoel in de loop van deze periode steeds meer moeite. Daarom probeerde hij nog vóór de verkiezingen duidelijk te maken dat in een toekomstig kabinet met hem op BuZa een herhaling van deze gang van zaken niet acceptabel zou zijn. In zijn brief aan BiZa-minister De Gaay Fortman van 9 mei 1977, waarin hij dit kenbaar maakte,⁴²⁷ ging Van der Stoel weliswaar nog steeds uit van de bestaande twee ministers op BuZa.⁴²⁸ Maar hij eiste wel dat maar één van hen, de BuZa-minister, beslissende bevoegdheid zou dragen op drie punten die ook voor ontwikkelingssamenwerking van groot belang zijn, te weten: twee politiek gevoelige beleidsvraagstukken: mensenrechten en 'projecten gericht op maatschappijhervormingen in ontwikkelingslanden', en één meer algemeen beleidsuitgangspunt: 'eenheid van beleid en apparaat.' Bij het eerste onderwerp poneerde hij alleen dat dit 'essentieel van buitenlandspolitieke aard' was, en 'als zodanig per definitie onder de uitsluitende bevoegdheid' van de BuZa-minister viel – wat overigens overleg met de OS-minister niet uitsloot als het ontwikkelingslanden betrof. Bij het tweede onderwerp argumenteerde hij dat zulke projecten 'een ernstige bedreiging' kunnen vormen 'voor de normale interstatelijke betrekkingen'; beslissingen daarover van de OS-minister zouden daarom steeds aan de BuZa-minister dienen te worden voorgelegd en 'kunnen niet tegen zijn wil worden uitgevoerd'. En op het derde onderwerp, dat voornamelijk over de organisatie van het departement en de benoeming van ambtenaren ging, zou de OS-minister 'vanzelfsprekend' wel inspraak krijgen, maar geen 'eigen verantwoordelijkheid', ook niet waar dit zijn terrein betrof – in welk verband Van der Stoel er op wees dat ook de grondwet uitging van een éénhoofdige leiding van departementen (Dierikx et al., red., 2005b, p. 725).

Op de eerste twee punten gingen deze eisen van Van der Stoel duidelijk in tegen een vanuit een pro-ontwikkeling opvatting te stellen voorrang voor de belangen van arme en ontrechte bevolkingsgroepen in ontwikkelingslanden boven het normale interstatelijke verkeer – een voorrang die overigens ook Pronk wel eens uit het oog verloor. Op het derde terrein zou echter Van der Stoels eis zijn neergekomen op een onverbidde beëindiging van de door hem in de huidige periode oogluikend toegestane, verregaande delegatie aan Pronk van de verantwoordelijkheid voor de organisatie en de benoemingen op het OS-terrein (Engels 1987, p. 126).

Al met al, kan het dus ook om deze redenen niet hevig worden betreurd, dat het tweede kabinet-Den Uyl er niet gekomen is.

Tot slot nog iets over de genoemde arme en ontrechte groepen in De Wereld: hun lot wordt niet alleen bepaald door economische en culturele factoren, maar ook door politieke: oorlogen en conflicten, uitbuiting, onderdrukking en discriminatie, verdrijving en verwaarlozing. Juist op deze punten werden in dit laatste regeringsjaar van Den Uyl c.s. enkele trendveranderingen zichtbaar in de verhouding tussen machthebbers en bevolking; in sommige landen tekenden die zich al jaren eerder af, in andere pas in dit jaar of daarna. Twee van deze ontwikkelingen werden in Nederland signaleerd in de *Internationale Spectator* van maart 1977: enerzijds professor Jan Breman, die een nieuw regime, door hem omschreven als een '*harde staat*', zag ontstaan in Azië (en andere delen van de wereld), en anderzijds gasthoogleraar Frank Barnaby, die een toenemende '*militarisering*' waarnam 'van de Derde Wereld'.⁴²⁹ Noch het ene noch het

⁴²⁷⁾ Eveneens opgenomen in Dierikx et al., red., 2005b (p. 723-724). Deze brief was wellicht eveneens bedoeld als een bijdrage aan het MiTaCo-rapport, maar dat staat er niet bij, terwijl de ING-redacteuren evenmin vermelden wat De Gaay Fortman met Van der Stoels voorstellen gedaan heeft.

⁴²⁸⁾ Later, in zijn interview met Engels in 1985, zou Van der Stoel verklaren 'in het algemeen altijd tegenstander te zijn geweest van constructies met meer dan één minister op een departement' (Engels 1987, p. 125). Maar in zijn interview met Van Traa, kort voor of na de mislukte formatie, liet hij daar nog niets van merken (Traa 1978).

⁴²⁹⁾ Breman (toen nog hoogleraar sociologie in Rotterdam) analyseerde en definieerde het begrip '*harde staat*' in contrast tot het door Gunnar Myrdal in de landen van Zuid en Zuidoost-Azië geconstateerde verschijnsel van

andere fenomeen kon los worden gezien van de Koude Oorlog tussen de grootmachten, al wisselden de allianties ook wel eens onder invloed van lokaal of regionaal bepaalde ontwikkelingen. Staatsgrepen waarin het leger bijna altijd een rol speelde, waren er het bekende gevolg van: het aantal daarvan bleef in de twee decennia van 1960 tot '79 onverminderd hoog en was in de jaren tachtig nauwelijks minder (diverse landen zaten er in elk van deze tijdvakken weer opnieuw bij, en niet zelden meer dan eens per decennium). Pas na de val van 'de Muur' daalde de frequentie substantieel, maar dat was een tijdelijk effect. De meeste van deze machtswisselingen vonden in Afrika en Azië plaats, en beperkten zich tot de hogere regionen van de samenleving, dus zonder dat het maatschappelijk regime erdoor veranderde.

Hoewel de door deze specialisten gesignaleerde trends en de op internetbronnen gebaseerde staatsgreepgegevens slechts indicaties gaven, sluiten zij wel aan bij de juist in de jaren zeventig opgekomen aandacht voor armoede en ongelijkheid in de Derde Wereld en de vaak negatieve rol van de elites in het ontwikkelingsproces van die landen. In steeds meer arme landen bleken machthebbers voor te komen met andere prioriteiten dan het tot ontwikkeling brengen van hun land en zijn bevolking. En wapenleveranties en andere belangen van ontwikkelde landen speelden daarop in en profiteerden ervan. Het was mede daarom dat de medio jaren zeventig geconcipeerde basisbehoeftenbenadering weinig politieke steun kreeg vanuit de rijke wereld en toenemend verzet ontmoette in de arme. En toen moest de militante herleving van de Islam nog grotendeels beginnen...

6.4 Pronk en de geloofwaardigheid van het kabinet-Den Uyl

De periode 1973-'77, de vierde met een OS-minister, werd gekenmerkt door bijzondere gebeurtenissen op het internationale vlak: de oliepijsexplosie in het najaar van 1973 en de tegelijkertijd optredende voedsel- en grondstoffenschaarste, troffen alle landen en plaatsten in één klap het energievraagstuk en het ontwikkelingsprobleem in het middelpunt van de internationale relaties. De paniek over het eerste, vooral bij de rijke industrielanden, en het door de OPEC-acties geïnspireerde politieke zelfbewustzijn van de landen van de Derde Wereld om krachtiger dan voorheen structurele veranderingen te eisen in de wereldeconomie, schiepen een ingrijpend veranderende situatie waarmee aanvankelijk niemand goed raad wist. Dat de olielanden bijval zochten bij de overige ontwikkelingslanden lag voor de hand, maar dat zij ondanks de economische schade die zij de laatste berokkendenden toch werden aanvaard als speerpunt van de gezamen-

de 'soft state': landen die in de jaren vijftig en zestig werden gekenmerkt door ineffectief overheidsgezag en een laag niveau van sociale discipline en weinig gemeenschapszin, mede ontstaan uit het koloniale verleden en de onafhankelijkheidsstrijd. De omslag naar een 'harde staat', waarin de greep van de overheid op de samenleving aanzienlijk toenam, zowel in de diepte als in de breedte, en de macht werd gecentraliseerd in een sterk hiërarchisch staatsapparaat dat steunde op leger, politie en (soms) illegale gewapende burgergroepen, vond eerder plaats in Indonesië, de Filippijnen en Singapore. Recenter zag Breman het ontstaan in India, Pakistan, Bangladesh, en Maleisië. Vergelijkbare trekken noemde hij ook voor Chili, Brazilië, Iran en Zuid-Korea, maar daarop ging hij niet verder in in dit artikel (Breman 1977, *passim*). In 1978 begon de Volksrepubliek China met de Deng-revolutie aan een sterke staat met liberale trekjes op bepaalde (deel)terreinen.

Barnaby (directeur van het Stockholm International Peace Research Institute, en in de jaren tachtig gasthoogleraar polemologie aan de Vrije Universiteit Amsterdam) mat de toenemende militarisering van de Derde Wereld onder andere in termen van de sterker groeiende militaire uitgaven in dat deel van de wereld (10 procent jaarlijks tussen 1955 en '75, tegenover 6,5 procent voor China alleen, en 2,7 procent voor de wereld als geheel). De hoogste concentratie van deze uitgaven in alleen de ontwikkelingslanden zat bij het Midden-Oosten (29 procent) en het Verre Oosten, exclusief China (26 procent). De voornaamste vier leveranciers van zware wapens aan ontwikkelingslanden (minus China) in 1970-'75 waren achtereenvolgens de Sowjet Unie (38 procent), de Verenigde Staten (34 procent), terwijl Engeland en Frankrijk elk 10 procent leverden, en deze vier samen dus 92 procent van het totaal (Barnaby 1977, respectievelijk p. 167-168 en 172).

lijke actie van de G77, stichtte verwarring bij de OESO-landen. Dit was de voornaamste reden waarom de groep ontwikkelingslanden in mei 1974 het politieke initiatief konden nemen tot het houden van een speciale bijeenkomst van de Algemene Vergadering van de VN (de 6e SAV-VN), en die nam met algemene stemmen een Verklaring en een Actieprogramma tot vestiging van een '*Nieuwe Internationale Economische Orde*' (NIEO) aan – alsof daarover niet bij tal van landen, en in elk geval bij de meeste ontwikkelde landen, grote reserve bestond!

Er kwam eerst in februari 1975 een meer substantieel, maar wel geografisch beperkt, vervolg op, toen 46 ontwikkelingslanden in Afrika, de Caraïben en de Stille Oceaan (de ACS-landen) hun hulp- en handelsrelaties met de EG op een nieuwe leest schoeiden door middel van de *Conventie van Lomé* (die in de plaats trad van hun eerdere associatie-akkoorden met de EG of het VK). Daarna leek ook voor het geheel van de Derde Wereld de weg te worden geopend naar nieuwe handels- en hulprelaties tijdens de volgende SAV -VN (de 7e, in september 1975). Die weg stuitte echter op eerste blokkades van een deel van de wensen van ontwikkelingslanden tijdens de vierde Unctad-conferentie in Nairobi, mei 1976. En toen daarna ook het kort daarvoor in Parijs begonnen experiment van de CIES – dat buiten de bestaande organisaties om en institutioneel tot afspraken probeerde te komen tussen de drie onderhandelingsblokken van de OESO, de OPEC en de overige ontwikkelingslanden – medio 1977 definitief vastliep, werd duidelijk dat de in 1973 gewijzigde situatie vooralsnog geen verdere stappen vooruit had opgeleverd voor de laatste (deze en veel andere gerelateerde conferenties en gebeurtenissen in deze periode zijn in paragraaf 6.2 aangestipt of beschreven en geanalyseerd).

De regering-Den Uyl, die in mei 1973 van start was gegaan zonder over een normale parlementaire meerderheid te beschikken, kreeg in de persoon van drs. J.P. Pronk een OS-minister met opmerkelijke en ten dele radicale plannen. In het begin kon hij, met hulp van Den Uyl, wel goede afspraken maken met zijn collega's van Financiën en EZ over enkele belangrijke bevoegdheden voor het ontwikkelingsbeleid die voorheen exclusief bij die ministeries berustten; op andere gebieden waren zijn competenties echter nog zeer onvoldoende (zoals besproken in de laatste sectie van paragraaf 6.1). Verder stond het nieuwe beleid dat Pronk wilde voeren uiteraard, net als het algemene beleid van dit kabinet, onder grote druk van de genoemde internationale ontwikkelingen. Ze gaven hem persoonlijk wel de mogelijkheid om actief te interveniëren in diverse overleg- en onderhandelingsprocessen, en allerlei initiatieven te nemen die tot beloftevolle doorbraken leidden – of dat althans leken te doen (zoals bij de 7e SAV-VN, bij de vierde Unctad, en bij consultaties met gelijkgezinde landen binnen en buiten de EG).

Na de eerste jaren begonnen echter ook de gevolgen van de oliecrisis steeds zwaarder te wegen op de beleidsruimte van deze regering, en voelde ook Pronk steeds sterker de beperkingen die door de economische recessie en de tekorten op de overheidsbegroting aan zijn beleid werden opgelegd. Een toenemend gebrek aan politieke ruimte ondervond hij overigens niet alleen rechtstreeks, maar meer nog via zijn collega's in het kabinet.⁴³⁰

Deze gevolgen voor Nederland en de beleidsreacties van de regering daarop zijn ook aan de orde geweest in paragraaf 6.2. En ook ontwikkelingen in de Europese regio speelden hierbij een rol. Die maakten dat een toenemend deel van Nederlands externe belangenbehartiging onderworpen werd aan gemeenschappelijk EG-beleid. Pronk probeerde daar aanvankelijk wel

⁴³⁰) Een nog niet genoemde obstructie van collega-minister Lubbers was bijvoorbeeld diens weigering om in maart 1977 mee te werken toen Pronk voorstelde om enkele MOL's, die sinds kort schenkingen ontvingen in plaats van leningen, tevens vrij te stellen van de verplichting de ontvangen bedragen uitsluitend in Nederland te besteden (zoals bleek uit een opmerking in een ambtelijke nota aan minister De Koning, die toen tot partiële ontbinding van deze hulp overging zónder daarvoor EZ's toestemming te vragen – nota opgenomen in het volgende ING-boek: Dierikx et al., red., 2007, met de betreffende opmerking op p. 212).

In zijn laatste twee MvT's (voor 1977 en '78) had Pronk trouwens ook zelf al het excuus van de sinds 1975 verslechterende werkgelegenheidssituatie gebruikt voor allerlei afwijkingen van eerdere pro-ontwikkeling standpunten.

eens tegenin te gaan, maar dat werd hem later niet meer toegestaan – onder andere door zijn departementsgenoot Van der Stoel, die hem bovendien verhinderde een vinger in de pap te krijgen bij de Lomé-onderhandelingen, en de CIES-besprekingen in Parijs eveneens voor hem gesloten hield.

Er waren echter ook nog grote stukken van het ontwikkelingsbeleid waarvoor Pronk in deze periode wel een aanzienlijke beleidsvrijheid kreeg. Dit betrof onder andere de omvang en financiering van de ontwikkelingshulp; de keuze van concentratielanden, en andere bilaterale en multilaterale kanalen van bijstand (besproken in de eerste twee subparagrafen van paragraaf 6.3). Pronk probeerde daarmee vooral de armste en anderszins getroffen bevolkingsgroepen in ontwikkelingslanden te bereiken, al of niet met inschakeling van particuliere organisaties. Bij het merendeel van zijn structurele beleidsintenties (internationaal handels-, bestedings- en monetair beleid, bedrijfsinvesteringen in ontwikkelingslanden, en industriële herstructurering in Nederland) was Pronk echter sterk afhankelijk van EZ en Financiën (onder andere onderzocht in de derde subparagraaf van 6.3, waarna in de vierde subparagraaf de publieksvoorlichting, de ambtelijke organisatie, en de oprichting van een speciale inspectie-eenheid, IOV, van de hulp, aan de orde kwamen). In de laatste secties van 6.3.4 ben ik ingegaan op de (concept)kritiek van de Algemene Rekenkamer op zijn beleid en gingen we na hoe politieke ontwikkelingen in het laatste jaar van het kabinet-Den Uyl beslisten over het (eerste) afscheid van Pronk als OS-minister.

De hoofdelementen van dit Nederlandse ontwikkelingsbeleid, zowel die in de internationale context als die in de binnenlandse beleidsomgeving, zullen in deze slotparagraaf nader worden getoetst aan de hand van de vijf (groepen van) onderzoeksvragen die in hoofdstuk 1 zijn geformuleerd. De conclusies hieruit kunnen als volgt worden samengevat en vergeleken met de uitkomsten van dezelfde toetsing in de drie eerdere hoofdstukken.

1. *Probleemdefinitie en motivering*

Ten aanzien van het centrale uitgangspunt van het kabinet-Den Uyl, als geformuleerd in de regeringsverklaring van de premier ('terugdringen van bestaande ongelijkheid in inkomen, bezit, macht en kennis'), is in paragraaf 6.1 genoteerd, dat deze belijdenis eveneens bedoeld leek voor de twee dimensies van het ontwikkelingsvraagstuk: de internationale ongelijkheid, en de interne ongelijkheid in ontwikkelingslanden. Weliswaar waren er duidelijk accentverschillen over de gecombineerde aanpak van beide vormen van ongelijkheid tussen Pronk, Den Uyl en de andere ministers; maar ten aanzien van het eerste deel van de beginvraag in deze set kan het antwoord bevestigend luiden: voor het kabinet-Den Uyl was het ontwikkelingsvraagstuk zeker een politiek belangrijk onderwerp.

Wat het tweede deel van die vraag betreft: of dit vraagstuk ook het belangrijkste onderwerp van het regeringsbeleid was, gaat het om twee dingen: welke plaats het innam binnen het geheel van de Nederlandse buitenlandse politiek, en welk gewicht ontwikkelingssamenwerking kreeg in verhouding tot de binnenlandse problemen van Nederland?

Voor het eerste: de buitenlandprioriteiten, zijn de MvT's bij de begroting van Buitenlandse Zaken de voornaamste bron, af en toe verduidelijkt of nader aangezet in speciale beleidsnota's en redevoeringen of artikelen van de ministers en staatssecretarissen op dit ministerie. In hun eerste MvT (voor 1974) deden Van der Stoel en Pronk wel wat moeilijk over de rangorde van hun prioriteiten – deels terecht, omdat die in de zich wijzigende omstandigheden van die tijd ook niet meer zo eenvoudig te bepalen was, al waren zij het waarschijnlijk onderling ook niet over alles eens. Hoe dan ook, gezamenlijk gaven zij er de voorkeur aan 'de bevordering van

vrede, veiligheid, wereldrechtsorde, rechtvaardige verdeling van de welvaart en respect voor de fundamentele rechten van de mens,' te presenteren '*als één grote, samenhangende taak*' (MinBuza 1973b, no. 2, p. 2, cursivering toegevoegd). Maar zij noemde wel het 'behoud van de vrede (...) het grootste en gemeenschappelijke belang van alle volkeren', zodat dit 'de centrale, alles overheersende doelstelling' was waarop zij het buitenlandse beleid, 'in zijn totaliteit en in al zijn onderdelen, bij voortduring' zouden richten. Daarbij was vrede weliswaar 'meer dan de afwezigheid van oorlog', want adequate veiligheidsvoorzieningen en verantwoorde ontwapeningsovereenkomsten alleen zouden niet voldoende zijn: naast gemeenschappelijke organisaties en gedragsregels – 'in de eerste plaats die van de Verenigde Naties' – zou ook de 'totstandkoming van stabiele en rechtvaardige verhoudingen in de wereld krachtig moeten worden bevorderd.' En de samenwerking tussen Noord en Zuid en die tussen Oost en West moesten *gelijktijdig* worden vernieuwd en verstevigd' (idem, cursivering wederom toegevoegd).

Maar tevens werd onderstreept, dat 'aan de problematiek van de ontwikkelingslanden [een] sterk toegenomen en nog steeds groeiende betekenis' moest worden toegekend; de 'tegenstelling' tussen deze landen en de hooggeïndustrialiseerde landen was 'een van de voornaamste vraagstukken [geworden] waarmee de internationale samenleving zich geconfronteerd ziet' (ibidem, no. 2, p. 3). Het was nu een van 'de grote kernproblemen in de huidige wereldsituatie', zodat 'aan een doeltreffende aanpak' daarvan 'hoge prioriteit moet worden gegeven' – wat niet strijdig was met de aangehaalde vredesprioriteit. Immers, waar vrede *het* 'centrale', alles beheersende, doel zou zijn, zou 'het ontwikkelingsbeleid *een* centrale plaats in het buitenlands beleid in zijn geheel innemen' (idem, mijn cursivering van deze twee woorden).

Het ontwikkelingsvraagstuk was dus weliswaar niet het belangrijkste onderwerp van deze regering, maar daar kwam het wel dicht bij, veel dicht in elk geval dan bij de eerdere kabinetten het geval was geweest. En die hoge plaats werd nog verder versterkt door de twee aanvullende zinnen, geciteerd in de voorlaatste sectie in paragraaf 6.1, met de noodzaak van 'een integraal samenwerkingsbeleid' en inschakeling van 'de totaliteit van het beleidsinstrumentarium van de overheid' als trefwoorden (idem).

Dit laatste citaat geeft tevens het begin van een antwoord op de tweede kwestie (het gewicht van ontwikkelingssamenwerking ten opzichte van de binnenlandse problematiek): het gehele beleidsinstrumentarium van de overheid impliceert dat ook het binnenlandse beleid daarvan deel uitmaakt. Specifiek bleek dat bij de drie beleidsonderdelen die in 6.3.3 werden behandeld: het bindings- en bestedingsbeleid, de omvorming van de FMO, en de herstructurering van de Nederlandse economie; maar uiteraard ook bij het voorlichtings- en bewustwordingsbeleid, besproken in 6.3.4 (meer over dit laatste volgt in de derde groep van vragen hieronder).

Maar bij enkele van deze vier beleidsonderwerpen was ook wel eens sprake van botsende belangen, waarbij ontwikkelingsdoeleinden ondergeschikt werden gemaakt aan die van Nederland. We hebben dat gezien bij het bindings- en bestedingsbeleid, waarbij Pronk zijn best deed om de schade voor ontwikkelingslanden te mitigeren of te vermijden; maar in zijn recentie van Hoebinks boek uit 1988 moest hij erkennen dat dit nog maar zeer ten dele was gelukt. Verder was de Nederlandse, mede door de EG bepaalde, opstelling bij de verlenging van het Multivezelakkoord zeer protectionistisch; Pronk had daaraan wel wat willen doen, maar kreeg geen medewerking van de ministerraad. Daarnaast waren er ook nog de onder andere hierboven in voetnoot 432 genoemde latere prioriteitswijzigingen in het beleid die, omwille van werkgelegenheid en overheidsfinanciën, arme landen en mensengroepen op een lager plan plaatsten dan voorheen bedoeld was.

Kortom, voorbeelden als deze deden ernstig afbreuk aan de geloofwaardigheid van de eerder door Van der Stoep en Pronk verwoorde prioriteiten in de buitenlandse en ontwikkelingspolitiek van de regering-Den Uyl.

En wat het centrale uitgangspunt in de regeringsverklaring van Den Uyl betreft, dat zowel de internationale als de binnenlandse ongelijkheid in ontwikkelingslanden omvatte: Pronk bracht in zijn uitwerking van deze tweeledige probleemdefiniëring de door Nederland in samenhang te bevorderen emancipatie van landen en mensen als leidend beginsel naar voren. Maar in zijn beleidspraktijk kon de gewenste tweezijdigheid van dit beleid lang niet altijd worden waargemaakt, zoals we bij de analyse van zijn landen- en doelgroepenbeleid in paragraaf 6.3.2 hebben gezien. Dat lag soms aan Pronk, maar veel vaker ook aan lijdelijk en actief verzet van machthebbers en daarmee gelieerde belangengroepen in de hulpontvangende landen, en aan tegenwerking of non-coöperatie van andere rijke landen in het internationale overleg. De (politieke en technische) complicaties van een landen- en doelgroepen aanpak – met name bij internationale structuurmaatregelen, waar het resultaat afhankelijk is van variërende aantallen regeringen – waren doorgaans zo groot dat de binnenlandse dimensie van de ontwikkelingsproblematiek het onvermijdelijk aflegde, tijdelijk of voor langere tijd, tegen het belang van de benodigde internationale overeenkomsten. Maar op een globaler en meer abstract niveau maakte Pronk wel eens de principieel verkeerde keuze voor de laatste, zoals bij voorbeeld bij de discussies over basisbehoeften en NIEO-maatregelen.

Hetzelfde verwijt treft hem ook bij onderdelen van de bilaterale ontwikkelingssamenwerking met ontwikkelingslanden. Bij het concentratielandenbeleid, bijvoorbeeld, werd inconsequent en op vaak niet achterhaalbare wijze omgesprongen met de selectiecriteria, waardoor landen op de lijst bleven waar het beleid onvoldoende waarborgen leek te bieden voor de daar wonende doelgroepen. Daarnaast koos Pronk in enkele gevallen soms meer, of te lang, voor het behoud van de officiële relatie met een partnerregering. Vanachter een bureau, en met behulp van achterafkennis, is dat natuurlijk eenvoudiger gezegd dan gedaan op het moment zelf – maar in het geval van Suriname had, ook bij twijfels over het mogelijke effect ten goede, strenger en consequenter moeten worden opgetreden tegenover Creoolse en Hindoestaanse leiders die er een potje van bleven maken. En bij een ander land, Indonesië, was Pronk na lang aarzelen in 1977 wel tot een conceptevaluatie met enige wijzigingsinitiatieven gekomen; hoewel die slechts voor een deel ingrijpend van aard waren (zoals het beëindigen van het IGGI-voorzitterschap), waren zij toch te controversieel, zowel binnen DGIS en BuZa, als in de ministerraad. Deze laatste besloot daarom, mede vanwege het voortijdige einde van het kabinet, deze bevindingen van Pronk niet aan het parlement voor te leggen.

Al met al kan geconcludeerd worden dat Pronks probleemanalyse grotendeels correct en veelal evenwichtig was, maar dat de beleidspraktijk dusdanig weerbarstig en gecompliceerd was dat er, buiten speeches en schriftelijke bespiegelingen, maar weinig ruimte was voor navenant handelen. Dat Pronk in voorkomende gevallen niet lichtvaardig zwichtte voor tegenstrevende belangengroepen, en dat zijn analyse – ook als het theoretisch betere alternatief vooralsnog niet realiseerbaar bleek – toch overeind bleef en het handelen van een doel bleef voorzien, was pure winst in vergelijking tot de beleidsconcepties die tijdens de eerdere perioden regeerden. Dit en de hoge prioriteit die het kabinet-Den Uyl in theorie bereid was aan het ontwikkelingsbeleid toe te kennen, betekenden dat de huidige periode op het punt van probleemdefinitie en motivering wel werd gekenmerkt door positieve verschuivingen in de richting van het pro-ontwikkeling-model. Bij elkaar genomen werd aanvankelijk een verregaande mate van overeenstemming bereikt met de beleidsideeën van dit model. Later, toen het slechter ging met de economie, handelden echter steeds minder ministers naar deze leidraad; en zag ook Pronk zich genoodzaakt uitzonderingen toe te laten.

2. *Bewindspersoon en bevoegdheden*

In het voorgaande is geconcludeerd dat ontwikkelingssamenwerking een politiek belangrijk onderwerp was voor de regering-Den Uyl. Of daaruit mocht worden afgeleid, dat dit beleids-onderdeel tevens werd gezien als een missie van het kabinet als geheel, is echter twijfelachtig. Als dit in het begin van de periode misschien nog wel enigszins opging, werd dat in elk geval met het vorderen van de tijd en het toenemen van de binnenlandse en buitenlandse problemen door steeds minder ministers gedeeld. Wel had de aanvankelijke overeenstemming in zienswijze een forse opwaardering van de positie van de OS-minister tegenover zijn collega's van Financiën en EZ opgeleverd. Maar, zoals we in 6.1 en in latere paragrafen hebben gezien, loste de nieuwe competentieverdeling niet alles op. De interpretatie van de nieuwe afbakening met EZ moest bijvoorbeeld later nog vaak bevochten worden, terwijl Pronks voorbereiding en uitvoering van het bestedingsoverleg met hulpontvangende landen door EZ met achterdocht werden gevolgd.⁴³¹

De competentie-afspraken van 1973 hadden echter wel aanvulling nodig gehad, en niet alleen bij Financiën en EZ.⁴³² Ten aanzien van de Koninkrijkszaken, ondergebracht bij BiZa, probeerde Pronk eveneens reeds in het begin een betere onderlinge beleidsafstemming te bewerkstelligen. Dat leverde in eerste instantie niet veel op. Nadien echter, nadat hij wel diepgaand betrokken was bij de voorbereiding van de Surinaamse onafhankelijkheid, had hij daaraan zijn handen meer dan vol – helemaal toen hij er na die onafhankelijkheid primair voor verantwoordelijk werd. Maar toen hij in 1977 nog eens probeerde invloed te krijgen op het hulpbeleid voor de Antillen, waren er wederom obstakels.

Daarnaast kon ook op de terreinen van andere ministeries die specifieke eigen hulpactiviteiten op hun begrotingen hadden staan, en/of eerste of medeverantwoordelijkheid droegen voor internationale onderhandelingen over de aan hun terreinen gerelateerde delen van de structurele ontwikkelingssamenwerking, geen grote vooruitgang worden geboekt – afgezien van wat kleinere regelingen die in de voorgaande paragrafen incidenteel zijn aangestipt. Wellicht heeft Pronk in het verdere verloop van deze periode niet eens meer naar substantiële versterking en institutionnalisering van zijn coördinerende bevoegdheden als OS-minister in die richting gestreefd. Dat hij echter genoeg had aan zijn mogelijkheid te participeren in de ministeriële onderraden voor economische en Europese zaken (respectievelijk de REA en de REZ) – wat eveneens nieuw was voor de OS-minister – is niet waarschijnlijk. En te spreken was hij evenmin over het coördinatiemechanisme van de interdepartementale CCOS, maar over een wenselijke verbreding of versterking daarvan heb ik niets aangetroffen.⁴³³ Misschien is hem duidelijk geworden, of te verstaan gegeven, dat er na de regelingen met EZ en Financiën niets meer aan

⁴³¹) Mogelijk verliepen ook de nieuwe verhoudingen met Financiën niet vlekkeloos, maar daar heb ik niets over vernomen. Dat kan gedeeltelijk gelegen hebben aan het feit dat het bronnenonderzoek voor het vierde ING-boek zich niet uitstrekke tot de archieven van Financiën. Meldingen over wrijvingen met en klachten over dit ministerie, zoals die wel in het vorige hoofdstuk uit BuZa-bron konden worden aangehaald, kwamen er echter nu niet in voor.

⁴³²) DGIS Van Gorkom deed daarvoor ten aanzien van deze twee ministeries wel enkele voorstellen in zijn reeds eerder geciteerde brief ten behoeve van de formatiebesprekingen, d.d. 20 september 1977 (Dierikx et al., red., 2005b, p. 825). De belangrijkste daarvan waren ontegenzeggelijk die op het gebied van de handelspolitiek, waarvoor de BEB van EZ nog immer een onverminderd centrale rol vervulde in de ambtelijke voorbereiding en uitvoering. Niet vreemd dus dat ex-EZ-minister Lubbers later, toen hij kortstondig in beeld was voor de post ontwikkelingssamenwerking in het kabinet-Agt-1, graag een deel van de BEB had laten meeverhuizen naar BuZa – als tenminste de Volkskrant van 24 december 1977, waarnaar Melkert in dit verband verwees, goed was geïnformeerd (Melkert 1983, noot 33, p. 117).

⁴³³) Anders dan direct overleg met de betrokken ministers als het om 'politek belangrijke kwesties' ging, noemde Pronk althans niets in zijn gesprek met Engels, nadat hij aan zijn frustraties over de gebreken van deze Coördinatiecommissie had lucht gegeven (Engels 1987, p. 127).

zijn officiële bevoegdheden kon worden toegevoegd?

Een terrein waar institutionele discussies waarschijnlijk evenmin veel winst opleverden voor ontwikkelingssamenwerking was dat van BuZa zelf. Net als zijn voorgangers Boertien en Udink kreeg Pronk van Van der Stoel redelijk veel ruimte om organisatorische en personeels-aangelegenheden binnen de voor ontwikkelingssamenwerking belangrijke directoraten naar eigen inzicht te regelen; en dat gold ook voor benoemingen op de OS-afdelingen van ambassades in ontwikkelingslanden. Problematisch was echter wel dat Van der Stoel het takenpakket van de onder hem ressorterende staatssecretaris voor Europese Zaken vaststelde, zonder rekening te houden met het feit dat ook op en via het Europese niveau talrijke vormen van consultatie over en coördinatie van initiatieven en uitwisselingen van ervaringen plaatsvonden met lidstaten en andere landen die voor het Nederlandse ontwikkelingsbeleid van belang waren. De BuZa-minister betrok zijn OS-collega evenmin bij zijn voorbereiding van de voorgenomen integratie van de buitenlandse dienst in de Haagse ambtelijke regelingen.

Dat Van der Stoel een zonder ruggespraak benoemde staatssecretaris voor Europese Zaken benoemde had ongetwijfeld ook de politieke achtergrond dat hij binnen het ministerie Pronks stijl en beleidsopvattingen van tegenwicht wilde voorzien, en tegelijkertijd ook diens invloed op het Europese vlak wenste te minimaliseren en waar nodig te corrigeren. En dat heeft stellig bijgedragen tot de steeds moeizamere verhouding tussen beide ministers op BuZa, hoe zeer zij dit beiden trachtten te verhullen. Wat het nog erger maakte was dat na verloop van tijd ook voor de meer politiek-inhoudelijke meningsverschillen tussen hen geen beroep meer mogelijk was op de ministerraad: zij moesten er maar onderling zien uit te komen. En dat gaf Pronk het gevoel dat, als puntje bij paaltje kwam, de andere ministers hem eigenlijk maar als een 'tweederangsminister' behandelden (Weeda 1978, p.100). Of dat alleen aan hem heeft gelegen, of ook aan Van der Stoel, is moeilijk te zeggen. Maar het betekende wél dat uiteindelijk ook in dit kabinet bepaalde aspecten van de ontwikkelingsproblematiek, met name waar die op gespannen voet kwamen met andere onderdelen van het buitenlands beleid, niet gewichtig genoeg werden gevonden om op het hoogste regeeringsniveau te worden beslecht.

De tweede vraag in deze set: of de OS-minister in dit kabinet de eerste verantwoordelijkheid kreeg voor *alle* zaken betreffende ontwikkelingslanden en ontwikkelingssamenwerking, moet dus ontkennend worden beantwoord.

Min of meer hetzelfde antwoord past ook bij de laatste vraag in deze sectie: of deze OS-minister kon beschikken over een adequaat uitvoerend apparaat? Pronk heeft wel zijn best gedaan om enige verbeteringen in gang te zetten, maar die slaagden maar zeer gedeeltelijk, en creëerden soms zo veel nieuwe problemen dat hij waarschijnlijk meer dan eens getwijfeld zal hebben of de BuZa-organisatie wel in beweging was te krijgen voor de aanpassingen die zijns inziens geboden waren.

Wat de omvang en de kwaliteit van het BuZa-personeel betreft, zowel in Den Haag als in het veld, zijn in het voorgaande diverse moeilijkheden uitgebreid aan de orde geweest. Door de snelle uitbreiding van de hulp werd de stafomvang al spoedig te klein, en dat gat kon, mede omdat er te laat aandacht aan werd besteed, in de rest van de periode niet meer worden gedicht. En ook de kwaliteit van de staf, waaraan meer en hogere eisen moesten worden gesteld, kon maar mondjesmaat worden opgekrikt: met name het gebrek aan veldervaring, dat ook door de Algemene Rekenkamer werd gesignaleerd, en dat uiteraard al van vorige perioden dateerde, kon Pronk niet afdoende bestrijden.

Die problemen werden bovendien verzwaaard door manco's in het management van de organisatie en in allengs ingesloten processen en procedures. Weliswaar moet één verbetering daarin wél worden genoemd: de instelling van een Inspectie-eenheid (de IOV). Pronk zag die terecht als een essentieel managementinstrument – alleen raakte de operationalisering daarvan

zodanig vertraagd dat er niet vóór het einde van deze ministersperiode gebruik van kon worden gemaakt. De vragen erover betroffen ook niet zozeer het nut van dit instrument zelf als wel de twijfels van (ten minste) één directie, die er inperking van haar bewegingsvrijheid in vermoedde.

Weerstand hebben we bij de reorganisatie van enkele DGIS-directies in nog veel ernstiger vorm en dusdanig hardnekkig zien opkomen, met name bij de topleiding, dat het lot van die her-vorming aan het eind van de periode in zeer onzekere staat moest worden overgedragen aan de volgende minister. Dit bevestigde eveneens, dat een zó aan traditie en hiërarchie gehecht minis-terie als BuZa in die tijd eenvoudig niet voorvarend tot vernieuwing was te brengen.

En dat was in niet geringe mate eveneens te wijten aan het feit dat een belangrijk deel van de ambtenaren, vooral die in de hogere rangen, van meet af aan last had van grote reserves over zowel de beleidsdoelstellingen als de persoon van de nieuwe minister. Zelfs de man die wél gevoelens van respect en loyaliteit tegenover hem uitte, Van Gorkom (zijn hoogste ambtenaar vanaf september 1974), had beleidsinhoudelijk maar op enkele punten affiniteit met wat Pronk bewoog. Daarenboven beschikte Van Gorkom op bestuurlijk gebied over zó weinig ervaring, doortastendheid en motivatie, dat zijn interventies Pronks politieke koers eerder verzwakten dan versterkten; en wat de moeilijke en toch hoogstnoodzakelijke reorganisatie op DGIS betreft bezat hij vermoedelijk het vermogen noch de wil om daar meer tempo in te brengen.⁴³⁴

Pronk kreeg dus te maken met grote, deels door zijn eigen managementstijl versterkte, hindernissen bij de uitwerking en toepassing van zijn beleidsideeën. Dit beschadigde de institutionele verbeteringen die hij in de eerste maanden van zijn ministerschap wist te bedingen voor deze OS-post, maar het betekende niet dat de wijze waarop hij de post bekleedde in deze periode per saldo achterbleef bij die van zijn voorgangers: Bot, die adequatere bevoegdheden als eerste OS-minister nog grotendeels moest zien te veroveren op zijn ambtgenoten; Udink, die zijn invloed alleen aan zijn handige manoeuvreren dankte; en Boertien, die nauwelijks iets gedaan kreeg. Dat Engels zijn zelfstandigheidsvariant van dit ministerschap zonder portefeuille ook van toepassing verklaart ten tijde van het kabinet-Den Uyl, is dus wel correct, maar de belangrijke verschillen tussen Pronk en de eerdere drie blijven zo wel onderbelicht (Engels 1987, p. 126).

Of Pronks verbeteringen het OS-ministerschap echter ook gereed maakten voor verdere versterking in de volgende periode werd in het najaar van 1977 wel een vraag – en dat zeker niet in de eerste plaats omdat er geen tweede kabinet-Den Uyl kwam! Want, zoals we in de laatste sectie van subparagraaf 6.3.4 hebben gezien: als die formatie wél was gelukt, had Van der Stoel er, waarschijnlijk met steun van Den Uyl, voor gezorgd dat het zelfs niet in de door Pronk veroverde vorm zou zijn gecontinueerd. Maar goed dus dat Den Uyl-2 niet doorging.

⁴³⁴) In zijn memoires meldt Van Gorkom onbevangen dat hij 'in de eerste zes maanden van [zijn] DGIS-schap tweemaal' naar Schiff, de SG van het ministerie, ging 'om te zeggen dat [hij] de functie niet aan kon en (...) weg wilde.' Tweemaal weigerde Schiff hem over te plaatsen, onder andere met de 'vriendelijk sussende woorden: "We zijn veel te blij dat we je hebben"' – 'en zo bleef ik zes jaar zitten' (Gorkom 2009, p.155, cursivering toegevoegd). Het gecursiveerde citaat onthult méér dan alleen vriendelijkheid bij de spreker, en Van Gorkom begreep dat waarschijnlijk ook wel. Mijns inziens vervulde hij als DG dikwijls een afremmende rol, vooral door het geven – misschien zelfs: de opdracht – dat hij niet één maar twee ministers had te dienen. Hoewel hij toegeeft dat dit onmogelijk was, meende hij toch dat hij 'geen keus had.' Het 'groot respect' dat hij 'voor beide ministers' had, en zelfs 'nauwe banden van vriendschap', zal hem zeker hebben geholpen. En dat deze banden 'met Max al vanaf 1948' bestonden en 'met Jan sinds hij als minister was aangetreden' behoeft niet veel verschil te hebben gemaakt. Maar dat hij het 'in de meeste gevallen inhoudelijk eens was met Max' (idem, p. 157) is wél veelbetekend. Van Gorkoms memoires laten dan ook op verschillende plaatsen een dusdanig geheel van opvattingen en beleidsvoorkeuren doorschemeren, dat menigmaal de vraag opkomt of Pronk, die hem ook achteraf aanduidde 'als altijd zeer loyaal' (in zijn mailcommentaar op een eerdere versie van mijn sectie over de ambtelijke reorganisatie van 19 januari 2009), wel voldoende geweten heeft wat hij aan hem had.

3. *Voorlichting en publieksopvoeding*

De meeste gegevens voor de beantwoording van de vragen in deze sectie zijn uitvoerig aan de orde geweest in de eerste sectie van 6.3.4. Het begin van mijn afrondende alinea daarvan (op p. 649) impliceert een geheel bevestigend antwoord op de eerste vraag: de voorlichting over het eigen beleid was in deze periode inderdaad ingebed in een algemeen streven naar verhoogde steun voor en betrokkenheid van de Nederlandse bevolking bij de problemen van ontwikkelingslanden. Mede door Pronks eerdere activiteiten op dit gebied en zijn inspirerende gedrevenheid stimuleerde hij in vele kringen zowel wijde verbreiding van kennis over als vergrote inzet ten behoeve van de meest behoeftigen in de Derde Wereld. Natuurlijk wekte zijn uitgesproken en soms radicale stellingname ook verzet, met name bij wat destijds als rechtse kringen werd aangeduid. Maar daar stond wel tegenover dat hij ook critici had die hem al lang links waren gepasseerd – de meesten van hen bezaten gewoon niet het geduld om onvermijdelijke compromissen te appreciëren.

Oppositie kreeg Pronk trouwens niet alleen vanuit de extremen van dit links-rechtsschema: de vakbeweging, bijvoorbeeld, die hij graag als natuurlijke bondgenoot beschouwde, gaf hem geen steun bij enkele symbolisch belangrijke onderdelen van zijn pogingen ook in Nederland structureel beleid van de grond te tillen. Verzet van 'bevriende' zijde ontmoette Pronk echter ook bij een centraal onderdeel van het hier behandelde deelterrein: de NCO, die ook in de vorige periode al zeer in de aandacht was gekomen. Hoewel hij deze Commissie bij het aantretten van het kabinet had verlost van het reeds door de regering-Biesheuvel gevelde doodvonnis, was zij daarna toch niet genegen zich neer te leggen bij de door Pronk geprefereerde wijzigingen in de opzet: een dominante rol van door hem benoemde deskundigen en inschakeling in een primair als overheidstaak opgevat voorlichtings- en bewustmakingsbeleid. Daarmee zouden dan ook de bij de oprichting benoemde geleidings- en organisatievertegenwoordigers, die hij reeds tijdens zijn Kamerlidmaatschap had bekritiseerd, in een minder invloedrijke buiten-ring zijn terechtgekomen. Zijn wensen haalden het echter niet, mede door interventies van NCO-voorzitter prins Claus, die zich door een meerderheid in de NCO liet leiden.

De nieuwe NCO die Pronk in februari 1974 installeerde zag er dan ook in hoge mate hetzelfde uit als de oude, met alleen een nog wat verder uitgebreide plenaire vergadering als het hoogste gezag. Een buiten dit geheel geplaatst speciaal Adviescollege zou de minister voortaan ten dienste staan als voorbeoordelaar van de door de NCO voorgestelde projectsubsidies (en tevens als onderdak fungeren voor prins Claus, die om pas later toegegeven redenen was afgetreden als voorzitter).

In de daarna volgende mandaatsperiode van drie jaar groeide het aantal goedgekeurde projecten en de ervoor begrote middelen sterk, nauwelijks gehinderd door het feit dat Pronk zowel absoluut als relatief méér aanvragen afwees dan Boertien. De redenen voor die afwijzingen waren merendeels van politieke aard (onverenigbaarheid met het buitenlands beleid van de regering, deels op aandrang van Van der Stoep). Maar tijdens de in het voorjaar van 1977 weer oplopende discussies over het NCO-beleid (na de voorlopige verlenging van het mandaat) uitte Pronk wederom zijn eerdere kritiek op het teveel in eigen kringetjes ronddraaien van de al bekeerden en het onvoldoende bereiken van gewone mensen; ook overlapping en doublure van activiteiten, en het gevaar van belangenverstrengeling waren blijven bestaan.

In de bijstellingen van het mandaat die daarop volgden, kwam ook de voorwaarde voor dat te subsidiëren activiteiten overwegend gericht dienden te zijn op de ontwikkelingsproblematiek in de Derde Wereld, een eis waarmee werd beoogd de in het vormingswerk ontstane trend die exclusief wilde aansluiten bij de eigen leefsituatie van de mensen in het land, te keren. Nadat het overleg over het nieuwe mandaat bijna rond was in oktober 1977 stak de VVD-fractie in de Tweede Kamer er echter een stokje voor met verwijzing naar de demissionaire staat van het ka-

binet. Die kwestie moest dus worden overgelaten aan de opvolgers, zoals ook de ontstane tijdnood de minister dwong om de helft van de aan hem voorgelegde projectvoorstellen voor 1978 door te schuiven naar beslissing in het nieuwe jaar.

We moeten dus vaststellen dat Pronk noch in het begin, noch aan het eind van zijn eerste ministerschap erin slaagde de vorm en de werkwijze van de NCO uitsluitend overeenkomstig zijn inzichten op te leggen. Te betreuren was dit overigens niet. De door hem voorgestane sterke inkadering van de NCO in een door de overheid gedicteerde bewustmakingspolitiek zou de dynamiek van de Derde-Wereldbeweging en haar worteling in de samenleving waarschijnlijk geen goed hebben gedaan, terwijl ook de noodzakelijke kritiek op bepaalde overheidsactiviteiten dan minder kans zou hebben gekregen. Bovendien leken de tijdens de tweede mandaatsperiode gesignaleerde en deels gebleven gebreken in de structuur en werkwijze van de NCO heel goed te worden opgevangen in de wijzigingen die in het laatste jaar werden voorbereid en bijna voltooid.

Daarnaast kwamen Pronks doelgerichte gedrevenheid en ervaring met het terrein ook zeer ten goede aan de vele andere vormen van draagvlakversterking die hij initieerde of nieuwe impulsen gaf. Onderwijs en onderzoek, internationaal en binnenslands, journalistiek en een uitgebreid scala van media-activiteiten, alsmede popularisering van basisinformatie en vele vormen van beleidsdiscussie over binnenlandse en internationale aspecten van het ontwikkelingsvraagstuk en de daarvoor wenselijke aanpassingen in de eigen samenleving, konden volop rekenen op subsidie en andere steun. In de verdere aandachtsverschuiving naar meer binnenlandse en andere internationale problemen in deze periode kon dankzij deze activering het belang van de Derde Wereld dan ook zijn terechte plaats behouden.

Aldus kan worden geconcludeerd dat in deze periode de publieksvoorlichting over en bewustwording van het ontwikkelingsvraagstuk in Nederland in alle opzichten, en zoals achteraf zou blijken: voor langere tijd, naar een hoger en breder niveau werden getild. Hoewel niet alles frictieloos verliep, was dit in termen van het pro-ontwikkeling-model in hoge mate succesvol.

4. *Omvang en kwaliteit van de hulp*

De internationale omvangsdoelstelling voor ontwikkelingssamenwerking (netto ODA-uitgaven minimaal op 0,7 procent van het BNPmp) werd, zoals we in subparagraaf 6.3.1 hebben gezien, in 1975 niet alleen gehaald, maar ook meteen overschreden: 0,75 procent. Ook in de jaren daarna bleef Nederland boven deze internationale norm zitten, respectievelijk met 0,82 en 0,85 procent in 1976 en '77 (tabel 6.1, p. 566). Daarmee stond ons land in twee van deze drie jaren op de tweede plaats van de DAC-landen (na Zweden), en in 1976 samen met dit land op een gedeelde eerste plaats.

Maar daar moest wat Nederland betreft nog wel iets af, want zoals we eveneens hebben laten zien, hoorde lang niet alles wat de regering onder haar 'ontwikkelingsplafond' liet vallen daar echt onder (de hoogte van dit plafond werd vanaf 1976 bepaald door de eigen omvangsdoelstelling van dit kabinet: 1,5 procent van het NNIfk, bruto, begroot, en ODA + non-ODA). Wat de ODA betreft, had in elk geval het onrealistisch hoge deel van de voorgenomen kapitaalmarktleningen er niet bij mogen staan. En dat geldt eveneens voor de schuldenregelingen die in bepaalde jaren met ontwikkelingslanden werden overeengekomen – niet omdat die op zichzelf onwelkom waren voor deze landen, maar omdat ze als een nieuw begrotingsbedrag werden opgevoerd, terwijl ze (geheel of gedeeltelijk) eerder al als leningsbedragen aan het plafond waren toegerekend (als het om begrotingsleningen ging was een schuldregeling een tweede toerekening daaraan, en als het om kapitaalmarktleningen ging telden zij zelfs een derde

keer mee). Deze om die reden als 'oneigenlijke toerekeningen' te beschouwen schuldmaatregelen kwamen vanaf 1976 op een substantieel hoger niveau ten gevolge van de kwijtscheldingen aan Suriname.

Daarnaast waren er 'bijsturingskosten' van het Werkgelegenheidsfonds, dat de regering in 1975 instelde, waaruit gemengde kredieten werden verstrekt die buiten het ontwikkelingsplafond vielen – de bijsturingskosten vielen er echter wel onder, en dat noem ik eveneens onterecht (zie p. 556-557). Hoewel de exacte omvang ervan niet te achterhalen was, zijn de bedragen die ik ervoor heb opgenomen in tabel 6.2 hoogstwaarschijnlijk veel te laag.

Een groter aantal oneigenlijke toerekeningen zat echter onder het non-ODA-gedeelte van de begroting; tezamen rond de helft van de totale vervuiling. De snelst oplopende bedragen daarvan betroffen de rentesubsidies (de tweede toerekening bij kapitaalmarktleningen) en een deel van de kosten van de opvang van buitenlandse arbeiders en 'rijksgenoten' in Nederland. Substantieel, maar minder snel stijgend, waren de eveneens ten onrechte toegerekende delen van de kosten van internationaal onderwijs en onderzoek in ons land, terwijl de kleinste non-ODA-vervuiler: de voor de helft afgewezen 'overige uitgaven' in Koninkrijksverband, als enige wél terugliep nadat het zelfstandige Suriname naar de overige hulpontvangers was overgeheveld (zie het overzicht van alle oneigenlijke toerekeningen in tabel 6.2, p. 563).

Het totaal van deze oneigenlijke plafondtoerekeningen, en vooral de stijging daarvan in de Pronkperiode, was toch wel stuitend groot; het aandeel daarvan in het totaal van het ontwikkelingsplafond liep namelijk op van ruim 14 procent in 1974 tot een piek van 19 procent in 1976, waarna het weer daalde naar 15 procent in 1978. (Het niet meetellen van de als oneigenlijk te kwalificeren schuldenregelingen betekent bijvoorbeeld, dat de bovengenoemde DAC-cijfers over de Nederlandse ODA-prestaties naar beneden worden gecorrigeerd – al overtroffen die vanaf 1975 nog steeds wel de internationale ODA-norm (met licht toenemende schommelingen daarboven tussen 0,76 en 0,79 procent van het BNPmp in 1976- '78; als toegelicht in subparagraaf 6.3.1).

Het geheel van deze plafondvervuilingen maakte deel uit van de prijs die betaald moest worden voor het halen van de eigen omvangsdoelstelling van het kabinet-Den Uyl (1,5 procent van het NNIfk) – die na de eerste aankondiging in 1973 door Pronk herhaaldelijk opnieuw bevochten moest worden in de ministerraad. Tot en met 1976 waren de betreffende vervuilingen bedragen nog wel lager dan de jaarlijkse stijgingen van dit officiële plafond. Maar daarna, toen de plafondtoename voortaan alleen afhing van de groei van het nationaal inkomen, en daardoor afnam, maakte de stijgingen de jaarlijkse vervuiling niet meer goed. Daarnaast betekende de bijna elk jaar (uitgezonderd 1977) weer verder stijgende begrotingsvervuiling natuurlijk ook, dat de eigen omvangsdoelstelling van het kabinet nooit werd gehaald: na aftrek van de niet geoorloofde toerekeningen bleef het gezuiverde deel van het ontwikkelingsplafond in het eerste doelstellingsjaar, 1976, steken op ruim 81 procent van dit doel, terwijl deze achterstand in de jaren daarna slechts met enkele procentpunten verminderde, tot bijna 15 procent in 1978.

Kwantitatief was dit wel een verbetering, maar dat het doorgaan met nieuwe oneigenlijke toerekeningen zou kunnen geschieden 'zonder aantasting (...) van de omvang en de kwaliteit van de ontwikkelingshulp', zoals Pronk verzekerde in de MvT voor 1977 (MinBuza 1976b, p. 46), was politieke bluf.

In werkelijkheid ontwikkelde de *feitelijke* omvang van de officiële Nederlandse ontwikkelingssamenwerking zich overigens nòg ongunstiger in deze periode: het kabinetsdoel betrof immers niet de werkelijke, maar alleen de *voorgenomen* uitgaven van de bedragen aan begrotings- en kapitaalmarktmiddelen en aan het plafond toegerekende OS-uitgaven van de EG. De werkelijk gerealiseerde uitgaven bleven in elk van deze jaren al achter bij het geplande plafondtotaal, het meest zelfs (hoewel dit op zichzelf begrijpelijk was) in 1976, het jaar dat de grootste sprong naar de 1,5 procent NNIfk-doelstelling gemaakt moest worden: de uitgaven bedroegen toen

maar 83 procent van het plafondtotaal. In feite was de uitgavenachterstand in al deze jaren echter al véél groter, omdat er ook nog een in voorgaande jaren gevormd stuwmeer bestond van eerder begrote, maar nog steeds niet uitgegeven bedragen (de oorzaken daarvan zal ik hier niet herhalen, maar ze waren niet allemaal even onacceptabel, en ook niet altijd vermijdbaar).

Normaal kwam een deel van dit stuwmeer in het nieuwe begrotingsjaar tot uitgave, samen met, voor zover mogelijk, de bedragen van de nieuwe begroting. In theorie zouden de uitgaven in een bepaald jaar dus maximaal gelijk kunnen zijn aan de som van stuwmeer aan het eind van het vorige jaar en de begroting van het nieuwe jaar. Deze maximale uitgaven- of bestedingsruimte ging in deze periode met sprongen omhoog, met name omdat het ontwikkelingsplafond in de eerste drie jaren van het kabinet, toen de doelstelling nog gehaald moest worden, zo sterk steeg. In vergelijking tot dit maximum bleven de in tabel 6.1 vermelde gerealiseerde uitgaven dus nog veel verder achter: globaal kwamen zij, variërend, niet hoger dan 51 procent in 1974 en '75, daarna stijgend tot 59 procent van deze bestedingsruimte in 1975, om daarna weer terug te zakken tot 55 procent in 1977, het laatste jaar onder Pronks verantwoordelijkheid. Maar in procenten van het plafondtotaal alleen bleven deze uitgaven telkens onder het uitgavenpercentage dat in het laatste volle jaar van Boertien was gehaald, 1972, toen zij dit plafond voor het eerst overtroffen. Het resultaat in de huidige periode was dus dat het stuwmeer elk jaar weer verder steeg (zoals in tabel 6.1 te zien is).

Hoewel een hogere omvangsdoelstelling voor ontwikkelingssamenwerking alleen zin heeft als de uitgetrokken bedragen ook werkelijk worden uitgegeven, zo snel als dat verantwoord is, zag Pronk geen kans – of was hij niet voldoende gemotiveerd? – om het uitgavenniveau in zijn periode zodanig op te voeren dat het al jaren bestaande stuwmeer in absolute zin kon dalen. De verschillende factoren die als verklaring van deze verhoudingsgewijs tè lage uitgaven zijn onderzocht in 6.3.1 (een personeelsomvang die steeds verder achterbleef bij de toename van het begrotingstotaal, de reorganisatieproblemen, en de spanningen die uit beide voortvloeiden, maar ook de vanaf 1976 veel te hoge raming van de leningenverstrekking aan ontwikkelingslanden die was opgehangen aan de met Financiën gemaakte afspraak over het verhoogde aandeel van de kapitaalmarktfinanciering – 20% van het plafond) hebben allemaal bijgedragen tot de vergroting van het uitgavenprobleem in deze periode.

Sommige oorzaken waren niet, of niet geheel, te vermijden, andere in theorie wél (zoals het personeelstekort en het vaste kapitaalmarktaandeel) – al zou daarvoor dan wel de medewerking van Financiën en dus van de ministerraad nodig zijn geweest. Die medewerking ontbrak, ofschoon niet duidelijk is of Pronk die wel gezocht heeft: misschien was een combinatie van een hogere begrotingsdoelstelling en voldoende meestijgende uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking economisch en dus ook politiek niet mogelijk. Als dat Pronks probleem was, dan was zijn keuze voor een hogere omvangsdoelstelling politiek wel begrijpelijk, zo heb ik in dezelfde subparagraaf geconcludeerd.

Maar dat zou dan geen voldoende rechtvaardiging zijn geweest voor het kabinet: bij voorbeeld, méér DGIS-personeel en lagere ODA of non-ODA-posten, die elkaar binnen hetzelfde plafondbedrag zouden hebben gecompenseerd, zouden het totaal van de uitgaven misschien wél hebben kunnen verhogen. Die keuze is echter niet gemaakt, misschien om geen andere reden dan dat een kabinet dat moet bezuinigen (de 1%-operatie van Duisenberg), doorgaans niet geneigd is om één departement, laat staan slechts één directoraat-generaal op BuZa en de ambassades in ontwikkelingslanden, meer personeelsuitbreiding toe te staan dan de andere.

De enige troost is dat de gerealiseerde uitgaven wel voldoende waren om de internationale omvangsdoelstelling te halen en blijvend te overschrijden. Maar de jaarlijkse uitgavenstijging kwam slechts in één jaar boven de in tabel 6.2 getoonde jaarlijkse verontreiniging uit, namelijk in 1975, toen de stijging zelfs bijna het dubbele was van het vervuilingsbedrag in dat jaar. In 1976 zat de uitgavenstijging weliswaar maar een fractie lager dan de vervuiling; maar in 1974

en '77 waren de vervuilingsbedragen stevig tot fors hoger (f. 44,5 mln. en f. 218 mln.) dan de respectievelijke uitgavenstijgingen in die jaren.

Overigens weerspiegelden de stuwmeercijfers opnieuw, net als in het vorige hoofdstuk, bijvullingen van of extra bewaringen in het stuwmeer uit of in een (vermoede) reservevoorraad aan nog niet voor het stuwmeer goedgekeurde achterstallige betalingen op het ministerie. Hierbij overtroffen de bijvullingen wel de bewaringen in deze reserve, zij het dat dit positieve saldo nu wel kleiner was dan in het vorige hoofdstuk. Maar dat het eveneens positief was suggereert wel dat er geen gecommiteerde ontwikkelingsfondsen werden verdonkeremaand – maar zij kwamen natuurlijk wel nòg meer vertraagd ter beschikking.

Naast kanttekeningen bij de kwantitatieve hulpprestatie van het kabinet, zijn er nog andere tekortkomingen op te merken bij de kwaliteit van deze prestatie (de oneigenlijke toerekeningen hebben iets van beide).

Enkele belangrijke kwaliteitsgebreken van de hulp zijn reeds besproken bij de eerste set van vragen, waar het ook ging over de uitvoeringsproblemen waarmee Pronk worstelde bij het waarmaken van zijn ontwikkelingsfilosofie: zijn inconsistente en soms inconsequente toepassing van de selectiecriteria voor concentratielanden; zijn ook bij andere hulpvormen voorkomende voorrang voor het behoud van officiële relaties met regeringen ten kosten van beter beleid ten gunste van arme doelgroepen in ontwikkelingslanden; en zijn soms onbegrijpelijke opstelling in discussies over het basisbehoeftenbeleid; het hielp allemaal niet om nog meer van de Nederlandse hulp effect te laten hebben voor vermindering van armoede en onrecht in de Derde Wereld. Te vrezen valt dan ook dat 'het schaamrood' dat Pronk 'soms naar de wangen steeg' bij het lezen van Hoebinks analyse van de bilaterale hulp aan Tanzania en Sri Lanka in deze periode (Pronk 1989, p. 29), bij veel meer landen op zijn plaats is geweest. En er was ook het in 6.3.2 vermelde feit, dat Pronk het toch al grote aantal landen dat Nederlands hulp ontving naast de concentratielanden nòg verder uitbreidde, en allerminst alleen met zeer arme en/of door de crisis getroffen landen. Ook dit maakte dat die hulp kwalitatief achterbleef bij wat volgens het pro-ontwikkeling-model wenselijk zou zijn geweest.

Verder was er ook nog het in 6.3.3 besproken oude probleem van de binding van de hulp, die maakte dat het ontvangende land er niet de beste – qua prijs/kwaliteit-verhouding – goederen en diensten mee kan kopen. We zagen in die subparagraaf dat Pronk weliswaar zijn formele bevoegdheden in het bestedingsoverleg had weten te vergroten, en dat ook het aandeel van de partieel ontbonden en de volledig ongebonden hulp in het Nederlandse hulpaanbod flink kon worden verhoogd. Maar in de feitelijke binding (waarin zowel de formele als de wereldwijd steeds meer om zich heen grijpende informele binding tot uitdrukking komen) kon nog niet veel verbetering worden geconstateerd (zoals tabel 6.3 liet zien) – al liet het incomplete en vaak niet onderling aansluitende cijfermateriaal misschien wel de conclusie toe dat er in de tweede helft van deze periode wel enige daling optrad in de bestedingsbelemmeringen die ontwikkelingslanden vanuit Nederland ondervonden. Daarnaast waren ook over de directe schade en de andere nadelen die uit zulke belemmeringen (kunnen) voortvloeien voor de ontvangende landen, weinig tot geen representatieve gegevens voorhanden.

Vrije besteedbaarheid van de hulp is eigenlijk de enige methode waarmee dit soort nadelen en veel van de andere slechte praktijken in de hulpverlening voorkomen kunnen worden. Maar het internationale onderhandelingsklimaat daarvoor verslechterde in deze periode, mede als gevolg van de olie- en andere economische crises. Het was daarom dubbel te betreuren dat Pronk, wiens principiële voorkeur voor algehele en volledige ontbinding aanvankelijk alleen was tegengehouden door Lubbers en andere ministers in dit kabinet, in latere jaren onder invloed van de werkgelegenheidsproblemen in Nederland ook zelf op de rem ging staan (zie de als 'verrassend' aangeduide beleidswendingen op p. 610, en de noten 280 en 281 op p. 611).

Ten slotte, wat betreft het door de DAC vastgestelde minimaal gewenste 'schenkingselement' en de termijnen en andere voorwaarden van de hulp (een onderwerp dat in de voorgaande paragrafen nog niet is besproken), kan worden volstaan met een globale verwijzing naar de diverse jaarrapporten van de DAC uit deze periode: daaruit blijkt dat Nederland ook na 1973 bleef voldoen aan de in 1972 opgestelde afspraken, al fluctueerde het schenkingselement ook wel eens naar beneden als gevolg van het stijgende aandeel van de leningen (DAC 1975 t/m '77, passim).

De gidslandvraag van deze set is nog blijven liggen: deed de regering genoeg om naleving van de internationale hulpafspraken door andere (donor)landen te bevorderen? Nederland was door zijn nieuwe en opmerkelijk hoge omvangsdoelstelling (1,5% NNIfk) natuurlijk in een uitstekende positie om andere landen tot substantiële verhoging van de hulp aan te moedigen – dat dit eigen doel in werkelijkheid niet echt gehaald werd, maakte dan ook niets uit: internationaal telde alleen de 0,7% BNPmp-norm. Het kabinet, en vooral Pronk, bepleitten de naleving daarvan bij elke gelegenheid, wellicht uittrenturen, en ongetwijfeld vaak ook tot irritatie van de grootste nalatige landen, vooral als dat medelidstaten van de EG waren – die geen onderlinge solidariteit op dit terrein wensten na te streven, of dat niet op Nederlands niveau wilden.

Enkele van deze lidstaten ergerde het overigens nog meer, dat Pronk de steun voor zijn opvattingen ook ging zoeken bij landen buiten de EG. En dat gold a fortiori toen hij, samen met Noorwegen, werk ging maken van het organiseren en verder uitbreiden van de groep van de Gelijkgezinde Landen. De gezamenlijk actie van deze (in Engelse afkorting) LMC, die zich naast de hulpverlening ook tot het bredere NIEO-terrein uitstreckte, bleef echter sporadisch en beperkt, en ook de effectiviteit daarvan was, mede ten gevolge van de voortdurend wisselende deelname en de grote vrijblijvendheid van sommige deelnemers, niet groot.

Dat alles neemt echter niet weg, dat zowel Nederlands individuele pleidooien voor meer en betere ontwikkelingshulp door andere landen, als zijn inzet ten behoeve van een politiek veel krachtiger pro-ontwikkeling *coalition of the willing* op structureel gebied, op zichzelf in aanmerking komen voor een hoge score op het idealenlijstje van het pro-ontwikkeling-model.

In vergelijking tot de eerdere OS-ministers bracht dan ook het beleid ten aanzien van de omvang en de kwaliteit van de ontwikkelingshulp in deze periode, ondanks de genoemde gebreken, in relatief veel opzichten belangrijke verbeteringen met zich mee. Zelfs op de twee punten die als Pronks zwakste prestatie moeten worden beoordeeld: de te grote stijging van de oneigenlijke toe-rekingen en de matige groei van de uitgaven, impliceerde zijn beleid alleen een verergering van iets dat zich ook bij zijn voorgangers al voordeed, respectievelijk een achterblijven bij wat onder Boertien wel lukte.

5. Opstelling en beleid in het internationale overleg

Het internationale overleg over de structurele aspecten van het ontwikkelingsvraagstuk, het onderwerp van deze set van vragen, was in rep en roer in deze periode. De oliecrises en de tegelijkertijd optredende voedsel- en grondstoffenschaarsten zijn reeds genoemd in de inleiding van deze paragraaf. Ook Nederland, dat tot medio 1974 nog steeds, en als enige, 'leed' onder een olieboycot, deed aan het einde van de 6e SAV-VN graag alsof het zich van harte aansloot bij de georkestreerde consensus – onderwijl de toelichting van zijn voorbehouden tegen onderdelen van de NIEO-resoluties overlatend aan West-Duitsland dat namens de EG optrad.

Toch was ons land op dat moment in principe wel degelijk bereid tot wat met die NIEO voorstellen werd beoogd: een structurele verandering van de economische verhoudingen in de

wereld zodanig dat arme landen, en vooral de armste groepen in die landen, betere kansen zouden krijgen. Pronk, en af en toe ook Den Uyl en, zij het iets terughoudender, de rest van het kabinet zetten zich hiervoor principieel in. Wat eerdere kabinetten tijdens de twee laatste Unctad-conferenties (in New Delhi en Santiago de Chile) hadden laten zien: Nederland als voorzichtige intermediair en bruggenbouwer tussen de rijke en arme landen, kon in deze periode door Pronk met veel meer allure en daadkracht worden voortgezet. Mede dankzij de ruimte die met name minister-president Den Uyl hem gunde, kan het antwoord op een deel van de eerste subvraag dan ook bevestigend zijn: zeker aanvankelijk acteerde ons land met meer overtuiging dan voorheen als een gedurfd atypisch en constructief pleitbezorger pro ontwikkelingslanden – alleen in de laatste jaren van deze periode werden de regeringsdaden op dit punt wat minder geloofwaardig.

Vanaf zijn eerste rede voor de Ecosoc van de VN tot en met zijn vlak voor zijn aftreden als OS-minister begonnen lidmaatschap van de Commissie-Brandt kon Pronk deze rol doorgaans met evenveel nadruk ook vervullen op het andere deel van de eerste subvraag: tegelijkertijd opkomend voor de belangen van de armste groepen in ontwikkelingslanden. En meer dan eens oogste hij in het internationale overleg persoonlijk aanzien en waardering, onder andere tijdens zijn voorzitterschap van het onderhandelingscomité van de 7e SAV-VN in september 1975 (daartoe voorgedragen door de G77), en als woordvoerder van zestien van de OESO-landen die tijdens Unctad-4 in Nairobi, mei 1976, een positief tegengeluid lieten horen tegenover het op bijna alle fronten tegenwerkende drietal, de VS, het VK en West-Duitsland.

Helaas kon Pronk geen rechtstreekse inbreng hebben bij het bijzondere, als experiment opgezette, CIES-overleg dat in december 1975 van start ging in Parijs – omdat de EG daar als eenheid zou optreden, berustte de leiding van de Nederlandse afvaardiging automatisch bij Van der Stoep en staatssecretaris Brinkhorst voor Europese Zaken. Die (of hun ambtenaren) participeerden weliswaar ijverig, maar zonder op te vallen, gedurende anderhalf jaar in de reeks van analytische en meer beleidsgerichte onderhandelingsbijeenkomsten die toen plaatsvond – waarin niet meer dan 27 landen de drie belangrijkste landengroepen vertegenwoordigden. Dit had tot nieuwe internationale besluiten moeten leiden, die het culminatiepunt hadden kunnen zijn van de veranderde machtsverhoudingen na de oliecrisis. Maar daar kwam niets van terecht, zo bleek in juni 1977, na een vergeefse verlenging met een half jaar en vele tussentijdse crises. De nieuwe president van de VS, Carter, waarop was gewacht, bracht niet wat sommigen in de Derde Wereld met meer gevoel voor drama dan met realiteitsbesef hadden gehoopt.

De meer basale, tweeledige, oorzaak van de CIES-mislukking was echter dat de OPEC-leden niet de beslissingsmacht over hun grondstof met andere landen wilden delen, en dat de rijke importerende landen van olie al vóór dat moment hadden geconcludeerd, dat hun eventuele afspraken met deze merendeels autocratisch geregeerde landen toch niet veel waard zouden zijn voor hun langetermijnbehoefte aan zekerheid over energie – laat staan dat zij hun eventuele maatregelen ten behoeve van andere ontwikkelingslanden aan die afspraken zouden hebben willen ophangen. Het CIES-experiment, waaraan overigens geen enkele OS-minister deel kon nemen, had bovenvendien weinig betekenis voor de armoededimensie van het ontwikkelingsvraagstuk – hun eigen binnenlands beleid was daar taboe voor de meeste ontwikkelingslanden – een tragische houding die ook hun andere streven: een betere internationale orde, in diskrediet bracht.

Dat dit falen van de CIES ook in het algemeen de gebreken van de collectieve onderhandelingsstrategie van de G77 aantoonde, werd in 1977 nog door weinigen beseft, uitgezonderd degenen die daar al van meet af aan hun twijfels over hadden gehad. Noch de ontwikkelingslanden, noch hun supporters in het westelijke kamp gingen er openlijk over in discussie – de eerste vervolgden hardnekkig hun pogingen om in Unctad op dezelfde wijze voortgang te boeken met, om te beginnen, het Gemeenschappelijke Fonds voor het financieren

van grondstoffenovereenkomsten; en Pronk bleef die pogingen steunen zonder fundamentele herbezinning op deze strategie, noch op de effectiviteit van de voorhanden beleidsinstrumenten om exportprijzen en -opbrengsten structureel te verhogen.

Het ontbreken van het pas later dagende inzicht dat een herijking op vele punten was nodig geweest, mag echter niet negatief worden verrekend bij de beoordeling van de serieusheid van het Nederlandse pleitbezorgerschap in deze periode. En er waren ook niet veel gelegenheden waarbij de inzet zich had kunnen uitstrekken tot de binnenlandse dimensie van het ontwikkelingsvraagstuk. Maar daar waar die bij uitstek wel paste: bij de nieuwe ontwikkelingsstrategie van de VN (DD-3), werd de voorbereiding daarvan mede op Nederlands initiatief wel tijdig aangepakt – al zou de eindfase daarvan onder de volgende minister vallen. Ten aanzien van het andere forum waar steun kon worden gezocht voor deze en andere dimensies van de problematiek, dat van de Gelijkgesinde Landen, is Nederlands voortrekkersrol reeds genoemd bij de vorige vragenreeks – inclusief de weerstand die daardoor werd opgeroepen binnen de EG.

In dit EG-verband moest Pronks rol overigens eveneens gedeeld worden met de staatssecretaris en de minister van BuZa voor sommige zaken (zoals de Lomé-onderhandelingen), en met andere vakministers over specifieke onderwerpen op hun gebied – als OS-minister had Pronk in de EG eigenlijk alleen de Raad van OS-ministers als eigen forum voor discussies over het ontwikkelingsbeleid van de Gemeenschap en dat van andere lidstaten; en die OS-Raad had weinig invloed op de buitenlandse handel, de landbouwpolitiek en de andere terreinen die voor ontwikkelingslanden en hun armste groepen van belang waren. In de EG – waar vanaf 1974 het VK en de BRD de grootste tegenstanders waren van meer pro-ontwikkeling gericht beleid in het algemeen, en Frankrijk als het een meer mondiale heroriëntering van het associatiebeleid betrof – kon Pronk al te vaak alleen zorgen voor de spreekwoordelijke voetnoot waarin Nederland zich het recht voorbehield niet mee te doen aan onwelwillende gemeenschapsstandpunten (waarmee ook bedreigd was in het memorandum bij gelegenheid van het Nederlandse Raadsvoorzitterschap in de tweede helft van 1976).

Voor de laatste subvraag van deze sectie: of Nederland de voor internationaal beleid vereiste of daarop zinvol vooruitlopende maatregelen tijdig en adequaat doorvoerde in het eigen beleid, kan in elk geval worden gewezen op de verwerving van een meerderheidsbelang van de overheid in het aandelenkapitaal van de FMO; daarmee zou een meer pro-ontwikkeling-beleid kunnen worden bevorderd ten aanzien van Nederlandse particuliere investeringen in de Derde Wereld. Daarnaast waren ook de pogingen om een anticiperende ontwikkelingsdimensie te introduceren in de Nederlandse industriepolitiek een voorbeeld. Op beide onderdelen kon Pronk zijn wil weliswaar doorzetten (bij het laatste samen met Lubbers); maar wel moest het nieuwe FMO-beleid nog grotendeels van de grond komen toen zijn ministerschap ten einde liep, terwijl de ontwikkelingsdimensie bij het industriebeleid later meer van symbolische dan reële waarde zou blijken te zijn voor de actuele beleidspraktijk. Maar bij het importbeleid, dat eveneens was onderworpen aan EG-besluitvorming, werden Pronks voorstellen, onder andere voor de onderhandelingen over het voor textiel en kleding exporterende ontwikkelingslanden schadelijke Multivezelakkoord (MVA), die door EZ werden gedomineerd, niet gehonoreerd. En ook voor echte wijzigingen in het landbouwbeleid van de EG was bij kabinetsgenoten noch andere lidstaten voldoende steun te vinden.

Samenvattend moet dan ook worden geconcludeerd dat er bij de inzet van de regering-Den Uyl ten behoeve van het belang van arme mensen en landen weliswaar veel goede wil te bespeuren was, maar dat haar bereidheid tot het nemen van concrete maatregelen helaas niet altijd even ver ging, en in de laatste kabinetssjaren zelfs nog daalde. Echter, zelfs als die bereidheid er wel was, dan nog waren Nederlands gewicht en positie op veel van de voor ontwikkelingslanden

relevante terreinen meestal te klein om de besluitvorming van de grote en invloedrijkere staten beslistend te corrigeren. Dat bleef uiteraard de structurele handicap van ons land, ook als het wel eens wat wilde. Pronk kon dan ook vaak niet meer doen dan internationale initiatieven nemen, oproepen doen tot atypisch gedrag, en kritische kanttekeningen maken bij minder wenselijke ontwikkelingen in bepaalde landen en op het internationale toneel.

Zulke acties ondernam hij, meestal mede namens de regering, veelvuldig en met grote verve, openlijk of achter de schermen, en soms ook via anderen. En hij bereikte er méér mee dan enige voorganger in de eerdere perioden – al scoorden ook Bot en Udink wel eens. Een van Pronks laatste initiatieven, in het najaar van 1977, was zijn via Wereldbank-president McNamara bevorderde oprichting van de Commissie-Brandt: die moest na de mislukte CIES nieuwe wegen zoeken om uit de internationale impasse te komen, en dat zou in de volgende periode tot een rapport met belangrijke ideeën en voorstellen leiden.

Nog veel schijn en een onzekere toekomst

Terugblikkend op de voorgaande vijf groepen van antwoorden op de onderzoeksvragen staat het buiten kijf dat Nederland in deze periode, ondanks zijn minder invloedrijke positie, toch op veel terreinen aanzienlijke bijdragen leverde, en ook in de verbetering van het eigen beleid flinke stappen vooruit wist te maken. Het meest in overeenstemming met het pro-ontwikkelingsmodel waren ontegenzeggelijk de verbreding en verdieping op het gebied van de voorlichting en publieksopvoeding, terwijl de bijstellingen in de probleemdefinitie en motivering van het buitenland- en ontwikkelingsbeleid, en de verhogingen van de omvang en de kwaliteit van de ontwikkelingshulp daar iets, respectievelijk iets meer, bij achterbleven. Bij de hulp lag dat vooral aan de prijs die voor het hoge ambitieniveau van de omvangsdoelstelling betaald moest worden in de vorm van de in bijna alle jaren toenemende plafondvervuiling en de steeds verder achterblijvende werkelijke uitgaven. En de zwakst scorende onderdelen waren de positie en bevoegdheden van het OS-ministerschap en Nederlands opstelling en beleid in het internationale overleg, wat in beide gevallen veel meer te wijten was aan andere ministers of aan het kabinet als geheel dan aan Pronk.

Het was wel zo dat ook op beide laatste onderdelen betekenisvolle vooruitgang kon worden gerealiseerd in vergelijking tot wat in eerdere perioden was mogelijk geweest; maar Pronk ondervond wel grote problemen met een deel van de ambtelijke organisatie op DGIS, en met de beleidscoördinatie op gebieden waar andere vakministers eerste bevoegdheid bezaten. Ook waren zijn persoonlijke successen in het internationale overleg van weinig waarde meer toen in de volgende jaren de oppositie van veel machtiger landen buiten en binnen de EG maakte, dat de aanvankelijk op de acties van OPEC en G77 gebaseerde verwachtingen van de zwakkere en overige ontwikkelingslanden, en die van de kwetsbare groepen in deze landen, steeds verder verschrompelden. Tezelfdertijd kregen ook de grotendeels extern veroorzaakte binnenlandse economische en andere problemen van Nederland een groter gewicht in het beleid en de politieke opstelling van andere kabinetsleden.

Kortom, zoals na verloop van tijd de toenemende oneigenlijke toerekeningen, het steeds grotere stuwmeer, en de vraagtekens bij de landenkeuze en in het beleid ten aanzien van enkele ontwikkelingslanden groeiende smetten wierpen op de schone schijn van het met een hoge omvangsdoelstelling pralende, progressieve ontwikkelingsbeleid van dit kabinet, zo kregen de ambities en pleidooien voor het internationale beleid dat Pronk nastreefde, steeds meer de ijle klank van roepen in de woestijn. Absoluut gezien was er ten opzichte van het verleden wel wat verbeterd dat nog steeds zinvolle beloften inhield voor de toekomst, maar de stapel van (nog)

niet waargemaakte voornemens en in duisternis verkerend vervolgbeleid was ontmoedigend hoog aan het worden.

Het voorgespiegelde nieuwe beleid had echter niet binnen één regeerperiode op de rails kunnen worden gezet, dat stond bij voorbaat vast. Toen daar echter, na de mislukte formatie in 1977, de vrees bijkwam dat het ook nog eens zou kunnen worden teruggedraaid, werd het moeilijk voor degenen die veel van Pronk hadden verwacht.

Gelukkig zou de volgende minister bewijzen dat die vrees wat voorbarig was geweest.

-0-0-0-

7 1977-'81 Periode - De Koning

Dit is het laatste ministershoofdstuk van deze studie. De oliecrisis van 1973 had, vooral bij de landen van de Derde Wereld, hoop gewekt op grote veranderingen in de wereldeconomie. Maar die waren na de mislukking van de CIES in juni 1977 steeds verder op de achtergrond geraakt. Ruim een jaar na het aantreden van de eerste regering-Van Agt begonnen de olieprijsen echter opnieuw te rijzen. De oorzaken omvatten deze keer meer dan het gezamenlijk streven van de OPEC alleen. Maar terwijl andere ontwikkelingslanden weer wat hoop begonnen te krijgen, zou de beleidsrespons van de ontwikkelde industrielanden intussen veel restrictiever zijn. Dit leidde ertoe dat de recessie die volgde op deze tweede oliecrisis niet alleen veel langer duurde, maar nu ook de olie-importerende armere landen veel harder trof dan tijdens en na de eerste crisis het geval was geweest!

Deze ontwikkelingen geven dus ook in dit hoofdstuk weer aanleiding de internationale context van het ontwikkelingsvraagstuk centraal te stellen: er volgden wederom pogingen om door middel van internationaal beleidsoverleg de negatieve gevolgen voor verschillende landengroepen adequaat op te vangen en een weg te vinden naar beter beleid dat ook de kansen van de armste landen en hun bevolking zou kunnen vergroten (het grootste deel van paragraaf 7.2 zal daaraan gewijd zijn). Maar de resultaten zouden zo weinig opleveren, dat er in de laatste sectie van deze paragraaf aanleiding is om enkele van de falende uitdagingen aan zowel Noord als Zuid op een rij te zetten.

Deze gebeurtenissen en ontwikkelingen markeren aldus het langzaam afglijden naar een breuk met het, in Nederland in de jaren vijftig onstane en zich in de jaren zestig en zeventig verder ontwikkelende *pro-ontwikkeling-denken* – een zienswijze die gedurende dit tijdvak nog wel zinvolle beleidsaanknopingspunten leek te bieden.

In Nederland was men tegen het einde van 1977 in bepaalde kringen al niet meer zo optimistisch over wat de nieuwe CDA-VVD-coalitie zou brengen voor enkele onderdelen van het ontwikkelingsbeleid. Vijf dagen na de start van het kabinet en drie weken voordat Van Agts regeringsverklaring gepresenteerd zou worden schreven twee commentatoren van *de Volkskrant* over 'de vrees in progressieve kringen' dat van dit kabinet 'een aangepast buitenland- en ontwikkelingsbeleid' te verwachten was met 'een meer verzakelijkte diplomatie. (...) De marges voor echte bewogenheid met de verdrukten in deze wereld dreigen verkleind te worden, terwijl meer nadruk zal vallen op het veiligheidsbeleid dan op politieke durf bij de vredespolitiek' (Hansen, 1977). En het ernaast geplaatste stuk van diens collega Lockefeer, over Pronks opvolger, De Koning, ademde dezelfde geest.¹

Deze pessimistische verwachting veranderde niet toen De Koning in de dagen daarna in verschillende bewoordingen benadrukte, dat hij de uitgangspunten van Pronk deelde en diens beleid in grote lijnen zou voortzetten (citaten volgen verderop). We zullen zien in hoeverre zwart-kijkers als dezen gelijk zouden krijgen.

¹) Opmerkelijk was dat Lockefeer, hoewel hem van de opvattingen van De Koning 'weinig bekend' was, vreesde dat die onder druk zou staan 'om meer hulp te verstrekken via particuliere organisaties, om het bedrijfsleven er meer bij te betrekken en om de harmonisatie in Euromarkt-verband te vergroten.' Ook waarschuwde hij De Koning dat, als hij zich zou laten 'terugdringen naar hulp alleen', dit de Nederlandse ontwikkelingspolitiek aanmerkelijk zou verzwakken (Lockefeer 1977).

In de volgende paragraaf onderzoeken we allereerst de algemene uitgangspunten van het nieuwe kabinet ten aanzien van de buitenlandse politiek en het ontwikkelingsbeleid. Daarbij belichten we tevens de verschillende ministers die in het bijzonder bij de ontwikkelingssamenwerking betrokken waren, en hoe de competentieverdeling in verband met dit beleidsonderdeel werd bijgesteld in deze periode (paragraaf 7.1).

Voor de rest verloopt dit hoofdstuk globaal langs dezelfde lijnen als dat over de periode-Pronk. In paragraaf 7.2 zal dus, zoals reeds aangegeven, de internationale context van het Nederlandse beleid centraal staan: in zes subparagrafen bespreken we de tweede oliecrisis, die in 1979 op gang kwam, en enkele belangrijke beleidsopties die ter discussie stonden in de OESO-groep en in Nederland. Daarna volgen we min of meer chronologisch het concrete internationale ontwikkelingsoverleg in 1979 - '81 (onder andere: Unctad-5; de structuurnota die De Koning door het parlement aanvaard wist te krijgen; de volgende fase van het associatiestelsel van de EG; de aanbevelingen van de Commissie-Brandt; en de pogingen om verschillende overlegterreinen aan elkaar te koppelen) en de uitkomsten van het sectorale overleg op enkele afzonderlijke terreinen. Waarna we de verschillende ontwikkelingen in deze periode evalueren in de laatste sectie van subparagraaf 7.2.6.

Daarna komen, in paragraaf 7.3, wederom de rest van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid en de beleidsomgeving in ons land meer specifiek aan de orde, met subparagrafen over het begrotings- en het uitgavenbeleid (7.3.1), de landenkeuze en andere aspecten van de bilaterale hulp, en enkele onderdelen van de multilaterale overheidshulp (7.3.2). Daarna bezien we in de twee laatste subparagrafen de verdere ontwikkeling van enkele structurele elementen in het beleid, zoals hulpbinding, bedrijfsinvesteringen en herstructurering (in 7.3.3), en de door Pronk voorbereide wijzigingen in het voorlichtings- en bewustmakingsbeleid, en in de ambtelijke organisatie in Den Haag en in het veld; de eerste ervaringen met de nieuwe inspectiedienst (IOV); en de voortgezette strijd voor verbetering van de bevoegdheden van de OS-minister (deels ook tijdens de formatie van de volgende kabinetten), waarmee subparagraaf 7.3.4 wordt afgerond.

Het hoofdstuk wordt wederom afgesloten met mijn analyse van de betekenis van het beleid in deze periode aan de hand van de vijf onderzoeksvragen van deze studie (par. 7.4).

7.1 De minister die het beleid wilde voortzetten en verbeteren

Het op 19 december 1977 aantredende kabinet-Van Agt werd in deze jaren door velen links van het CDA liever aangeduid als het 'kabinet-Van Agt-Wiegel' – alsof met de toevoeging van de VVD-leider de suggestie van afstand tot het progressieve beleid onder Den Uyl nog wat sterker kon worden aanzet dan met Van Agts naam alleen. Voor wat betreft het onderwerp ontwikkelingssamenwerking was deze suggestie echter misleidend – afgaande op het regeerakkoord van de nieuwe combinatie leek de invloed van de VVD op dit punt zelfs zo goed als nihil te zijn geweest. Weliswaar was dit laatste niet helemaal correct, zoals we nog zullen zien; maar het inhoudelijke stempel van het CDA op de ontwikkelingsparagraaf van de regeervoornemens rijmt wel volledig met de ontspannen, zelfs wat nonchalante, wijze waarop Wiegel in de onderhandelingen met Van Agt geopereerd had: voor hem 'was het program bijzaak en de bezetting van het Cats-huis hoofdzaak' geweest (Maas 1986, p. 68).

Als we Maas mogen geloven ging deze meegaandheid, zo niet onverschilligheid, van de VVD tegenover de ontwikkelingssamenwerking zelfs zó ver, dat de liberalen er niets op tegen hadden voor dit tekstonderdeel 'hele stukken' te kopiëren van het inhoudelijke akkoord dat in september 1977 was bereikt tussen CDA, PvdA en D'66 (idem). Daaruit moet weliswaar niet worden geconcludeerd dat het CDA ook in die eerdere onderhandelingen de inhoudelijke boventoon had gevoerd, als wel dat de OS-paragrafen van de verkiezingsprogramma's van CDA en PvdA

(respectievelijk 'Niet bij brood alleen' en 'Eerlijk Delen') zó veel gelijkenis vertoonden, dat de overeenstemming tussen beide en D'66 'programmatisch nauwelijks een probleem' had opgeleverd.² Deze uitkomst was dan ook niet zozeer 'een CDA-paragraaf', zoals Maas suggereert, als wel een tekst die in de overgenomen vorm in het regeerakkoord van CDA en VVD een 'voortzetting van het door Pronk gevoerde beleid in het vooruitzicht stelde'.³

Wie dacht dat Pronk en zijn partij dit onderdeel van de regeringsplannen wel met blijheid verwelkomd zullen hebben, verkijkt zich echter op het slecht verwerkte trauma waarmee deze partij na de verspeelde formatie van 1977 was blijven zitten. Haar frustratie was zo hevig dat niets in het gedrag en de intenties van de naar haar mening uit kiezersbedrog voortgekomen coalitie op een milde, laat staan waarderende, politieke beoordeling mocht rekenen. Overeenkomsten tussen het eigen eerdere akkoord met het CDA en dat van 'de vijand' werden waarschijnlijk niet eens als zodanig herkend, laat staan openlijk erkend.

Besloten werd dit nieuwe kabinet geen 'loyale' oppositie te gunnen en het te vuur en te zwaard te bestrijden. Het parlementaire gebruik om oud-ministers die terugkeerden in de Kamer niet te laten optreden op het terrein van hun voorgaande ministerschap, werd dan ook radicaal terzijde geschoven. Om het onrecht dat de partij was aangedaan te kunnen vergelden moesten de beste mensen worden ingezet.⁴ En dat werd een 'soort schaduwkabinet', zoals Pronk later zelf vaststelde, waar hij zelf om allerlei politieke en meer persoonlijke redenen – onder andere gericht op herstel van zijn positie in de partij – de kampioen van probeerde te worden.⁵

Daarbij trof Pronk het echter niet, want hij vond een nieuwe OS-minister tegenover zich die, méér of anders dan zijn collega's in het kabinet, het beleid van het kabinet-Den Uyl wilde voort-

²) Maas 1986, p. 67. In subparagraaf 6.3.4 van het vorige hoofdstuk heb ik al enkele punten aangehaald die Maas uit dat eerdere akkoord vermeldt, waaronder handhaving van de 1,5% NNI-doelstelling voor de 'minimale' omvang van de hulp, geen verdere budgetvervuilingen, verkleining van de kapitaalmarktfinanciering en een gefaseerde afbouw van de rentesubsidies onder het ontwikkelingsplafond. Pronk, die al een grote stem had gehad in het PvdA-programma, had ook in de onderhandelingen met het CDA een kleine frictie over de rol van particuliere organisaties uit de weg geruimd (Maas 1986, respectievelijk p. 65 en 67).

³) Maas 1986, p. 69. Net daarvoor wijst hij nog wel op enkele punten uit het VVD-verkiezingsprogramma, die hij als 'vrijblijvende frasen' betitelt die de van het centrum-linkse akkoord overgenomen passages over ontwikkelingssamenwerking aanvullen, zoals: "concentratie van hulp op die landen waarmee Nederland bijzondere betrekkingen onderhoudt. Bijzonder aandacht voor kwaliteit en evaluatie van de uitvoering van de hulpverlening en voor kleinschalige landbouw en nijverheid, waarbij activiteiten van overheid, bedrijfsleven en particuliere organisaties elkaar kunnen aanvullen" (idem p. 68-69, waarbij de tekst tussen dubbele aanhalingstekens genomen is uit het 'Herzien regeerakkoord van CDA en VVD van 26 november 1977', zoals gepubliceerd in een bijlage bij de Handelingen (Tweede Kamer, 1977). Maas' betiteling 'vrijblijvende frasen' lijkt mij onterecht, maar dat dit voor het merendeel geen controversiële punten waren staat buiten kijf. Bovendien blijkt uit Maas' eerdere vergelijking van de verschillende verkiezingsprogramma's, dat de VVD beslist wel enkele van haar veel lastigere stokpaardjes op OS-gebied had prijsgegeven – zoals een staatssecretaris voor ontwikkelingssamenwerking en gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het ontwikkelingsbeleid van de ministers van Buitenlandse Zaken, Economische Zaken en Financiën (Maas 1986, p. 66).

⁴) Wat overigens samenviel met Den Uyls politieke opvattingen en persoonlijke karaktertrekken, waarin, volgens Bleich, een hoge achting voor het parlement, zijn ongeloof dat hij al was uitgeregeerd, en zijn afkeer van opgeven, om de voorrang streden. Zo nodig dwong hij dan ook zijn ex-kabinetsgenoten om in de Kamer te gaan zitten (Bleich 2008, p. 400-401).

⁵) Brandsma & Klein 1996, p. 84. Pronk zei daarin ook dat hij dit 'achteraf gezien niet verstandig' vond.' Dat sloeg toen weliswaar alleen op het in het begin van de zin genoemde 'schaduwkabinet', maar het lijkt mij onvermijdelijk dat hij achteraf ook met spijt terugkeek op zijn eigen wijze van oppositie voeren in deze periode. Die zal hij wellicht het meest hebben betreurd bij die ene keer dat hij zich wél bereid verklaarde, zij het onder voorwaarden, tot loyale oppositie, en vervolgens door De Koning om de oren werd geslagen met verwijzingen naar zijn eigen MvT die niet goed rijmde met wat hij van zijn opvolger verlangde (zie verderop). Hier zal ik af en toe echter ook naar andere optredens van Pronk verwijzen waarbij het er kennelijk meer om ging zichzelf te profileren en zijn opvolger politiek te diskwalificeren dan om diens beleid constructief te beïnvloeden. Dit duurde overigens slechts tot augustus 1980 toen Pronk zijn Kamerlidmaatschap neerlegde en naar Unctad vertrok als adjunct-SG onder de SG Gamani Corea (Sri Lanka).

zetten. Sterker zelfs: De Koning deed weinig moeite om de indruk te maskeren hij in zijn hart eigenlijk een echte 'Pronkiaan' was. Natuurlijk kon hij deze politieke affiniteit met zijn voorganger niet zelf met dat woord omschrijven, maar hij stak zijn bewondering voor diens benadering en persoon niet onder stoelen of banken (bijvoorbeeld Spanjer 1978, Pels & Landman 1978, p. 8, en Gorkom 2009, p.180). Naast een veelheid van uitspraken over zijn beleidsintenties die dit bevestigen (waarvan ik er hieronder enkele zal citeren), zal dit hoofdstuk echter ook voorbeelden tonen waarin De Koning zelfs *plus Pronkien que Pronk* was.⁶ Eerst geef ik echter enkele indrukken van de persoon van deze vijfde minister zonder portefeuille voor Ontwikkelingssamenwerking en iets van zijn achtergrond.⁷

Terecht werd van drs. Jan de Koning bij zijn aantreden als OS-minister opgemerkt dat hij op dit terrein geen specialist was, zoals zijn voorganger, die er zijn beroep van had gemaakt. Een volstreekte leek was hij echter evenmin. Niet alleen had hij vóór 1978 bestuursfuncties (inclusief voorzitterschappen) vervuld bij drie particuliere ontwikkelingsorganisaties (Novib, ICCO en Dienst over Grenzen) – waar hij zich 'persoonlijk sterk bij betrokken voelde' en daaraan 'al mijn vrije tijd' gaf, aldus zijn eigen woorden in Kussendrager & Mingelen 1978). Geboren in 1926, was hij actief in het verzet en leerde hij, eveneens op jeugdige leeftijd, twee aspecten van Nederlands koloniale tijd van nabij kennen: van 1945 tot 1948 als vrijwilliger en later als pelotonscommandant in Nederlands-Indië, en vanaf 1956 via zijn huwelijk met een in Suriname geboren rijksgenote. Volgend op zijn Indië-tijd studeerde hij sociale geografie in Utrecht, tijdens welke periode hij vanaf 1955 werkte als sociologisch onderzoeker op het terrein van de agrarisch-sociale voorlichting ten behoeve van de Christelijke Boeren- en Tuindersbond (CBTB). In 1961 trad hij als wetenschappelijk medewerker in dienst van de VU, maar het duurde niet lang voordat hij weer terugkeerde naar de CBTB, nu als algemeen secretaris (vanaf 1964). Via bestuursfuncties in de ARP kwam hij vervolgens in de politiek, eerst als Eerste Kamerlid in 1969, waarna hij in 1971 werd verkozen voor de Tweede Kamer, wat hij enkele maanden later combineerde met het lidmaatschap van het Europese Parlement.

Gedurende zijn Tweede Kamerperiode hield De Koning zich vooral bezig met landbouw, ontwikkelingssamenwerking, en economische zaken, terwijl hij vanaf mei 1973 ook nog waarnemend voorzitter, en vanaf februari 1974 gewoon voorzitter was van de ARP. In die laatste hoedanigheden had hij eerst zijn handen zó vol aan de naweeën van de gedoogsteun van de fractie aan het kabinet-Den Uyl – die hij onvermijdelijk en verdedigbaar had gevonden –, en daarna aan de voortgaande verdeeldheid van zijn partij over de vorming van het CDA, dat hij begin 1975 geveld werd door een hartinfarct, met als gevolg dat hij in december van dat jaar zijn AR-voorzitterschap moest neerleggen.

Inmiddels weer hersteld werd De Koning pas op een laat moment in de formatie van 1977 door de hem opgevolgde voorzitter van de ARP gepolst voor het OS-ministerschap, één van de drie posten die hun partij ten deel viel in de coalitie met de VVD. Tekenend voor zijn bescheidenheid vond De Koning echter dat òf hun eerdere OS-minister Boertien, òf de schrijver van het CDA-verkiezingsprogramma, Bob Goudzwaard, eerder in aanmerking kwamen. Maar geen van beiden was beschikbaar, zodat het toch De Koning moest worden (Maas 1986, p. 70). Spoedig zou de bredere politiek in Den Haag kennis maken met de andere karaktertrekken en de grote bestuurlijke en politieke talenten van deze Gereformeerd opgevoede burgemeesterszoon, die in de

⁶) Wat dus categorisch méér is dan wat De Koning zelf al eens over hen beiden zei in een aardige typering uit het begin van zijn OS-ministerschap, in een interview met twee redacteurs van het missiemaandblad *Bijeen*, dat werd afgesloten met zijn uitspraak: 'In onze beste ogenblikken lijken Pronk en ik veel op elkaar. Maar we hebben ook onze slechte ogenblikken (Pels & Landman 1978, p. 9).

⁷) Onderstaande gegevens komen, tenzij anders vermeld, uit het Biografisch Woordenboek van Nederland op www.inghist.nl en uit het lemma over De Koning op de website van Parlement & Politiek.

jaren zestig de vensters had geopend en was overgegaan naar de Nederlands-Hervormde Kerk.

De Koning kreeg niet alleen een reputatie als bekwaam en even nuchter als gedreven OS-minister, die ook de kunst verstond de raakvlakken met de beleidsterreinen van zijn kabinetsgenoten handig en verstandig in kalmere banen te leiden – of ontwikkelingssamenwerking daar wel bij voer zullen we in dit hoofdstuk onderzoeken. Hij groeide in zijn eerste ministersperiode tevens uit tot een veelvuldig te hulp geroepen bemiddelaar en verzoener van geschillen tussen collega-ministers op verschillende beleidsterreinen, waardoor hij in wezen de samenbindende factor werd van het vaak moeizaam laverende kabinet-Van Agt-1. Met zijn uitgesproken rustige en aimabele aanpak wist hij bovendien binnen zijn eigen beleidsterrein enerzijds de onder Pronk gegroeide spanningen binnen DGIS en binnen BuZa na verloop van tijd tot bedaren te brengen en anderzijds de verhoudingen met de verschillende particuliere sectoren ingrijpend te wijzigen – of en in welke zin het verbeteringen waren komt eveneens apart aan de orde.

Ik heb in de vele kenschetsen van zijn persoon en optreden, afgezien van de eenzijdig oppositionele kritiek, maar één echte aanmerking op De Koning vernomen: zijn beperkte beheersing van het Engels en zijn, mede daardoor, matig functioneren in het internationale circuit – gebreken die volgens Van Gorkom 'niet lang' duurden (2009, p. 181), maar die anderen als een blijvende handicap beschouwden.⁸ Daarbij valt de goedmoedige klacht van Van Gorkom, dat zijn baas 'soms luisterde naar de laatste persoon die bij hem binnen was geweest', of die hem nog even thuis had opgebeld (in Damme & Smits, red., 2009, p. 165) in het niet, een opmerking overigens die goed aansluit bij de verhalen over De Konings grote souplesse in de omgang met mensen en zijn vermogen ingewikkelde problemen te vereenvoudigen tot hanteerbare proporties teneinde ze pragmatisch en zonodig krachtadig op te kunnen lossen. De bekendste omschrijving van zijn benadering die de ronde deed, tekent hem dan ook het best: *als het niet gaat zoals het moet, dan moet het maar zoals het gaat*.

Dit is vanzelfsprekend geen uitputtende schets,⁹ maar voldoende om over te gaan naar een meer inhoudelijke duiding van dat waar het eerste kabinet-Van Agt en zijn OS-minister voor wilden staan op buitenlands gebied.

⁸) Waaronder met name Ferdinand van Dam, die daarvan in menig telefoongesprek in 2010 voorbeelden gaf.

⁹) Al is het misschien wel goed om in aanvulling op het bovenstaande nog iets te vermelden van De Konings verdere carrière. Het zal bijvoorbeeld niet verbazen dat hij na de verkiezingen in 1981 informateur werd (samen met Lubbers en later ook met Van Thijn) van de twee vervolgekabinetten-Van Agt. Die rol kreeg hij daarna ook weer te spelen ten behoeve van de eerste twee kabinetten-Lubbers, zoals hij ook in al deze kabinetten opnieuw minister werd. Toen Van Agt in 1982 ophield als minister-president had die De Koning zelfs gewild als zijn opvolger. Maar opnieuw vond deze (en nu ook zijn echtgenote) een ander meer geschikt voor die functie. Wat overigens wel verraste was dat De Koning in die volgende ministerschappen steeds een andere portefeuille voor zijn rekening nam: eerst Landbouw & Visserij, daarna onder Lubbers Sociale Zaken & Werkgelegenheid. Dat waren op zich geenszins lichtere departementen dan ontwikkelingssamenwerking, het ministerschap dat De Koning zelf 'belangrijker' had gevonden 'dan al het andere dat hij in zijn leven had gedaan' (www.inghist.nl). Toch deed hij er vanaf mei 1982 ook de hulp aan de Nederlandse Antillen nog bij, een zaak die hem eveneens na aan het hart lag. Daarnaast fungeerde hij in de laatste twee van deze vijf opeenvolgende kabinetten tevens als rechterhand van Lubbers bij diens eerste twee MP-schappen – een rol die ook na het overlijden van de laatste in februari 2018 in herinnering werd geroepen.

Ten slotte was De Koning vanaf zijn afscheid als minister in 1989 tot aan zijn eigen overlijden op 8 oktober 1994 lid van de Raad van State in buitengewone dienst. Een man van aanzien met grote invloed was hij toen al lang, maar op zijn lauweren rusten was er voor hem niet bij. Dat blijkt niet alleen uit het 35-tal nevenfuncties dat hij in die laatste periode bekleedde, variërend van bestuurs- en commissielidmaatschappen binnen en buiten de politiek tot Commissariaten van bedrijven en wetenschappelijke instellingen, en een drie jaar durend bijzonder hoogleraarschap in de praktijk van het beleid in Groningen. Alleen de ziekte die twee maanden voor zijn dood bij hem werd vastgesteld kon aan zijn ongelimiteerde inzet een einde maken.

De regeringsverklaring

Opvallend is dat ook in de regeringsverklaring die op 16 januari 1978 door Van Agt werd afgelegd een 'duidelijke continuïteit' met het beleid in het verleden werd benadrukt; de premier gebruikte deze woorden nadat hij in het algemeen over het internationaal beleid had gesteld, dat zijn kabinet zou 'voortbouwen op hetgeen met brede steun van de volksvertegenwoordiging in de loop der jaren tot stand kon worden gebracht'.¹⁰ De drie 'samenhangende hoofddoelstellingen' van dit beleid zouden dan ook wederom zijn:

'bevordering van de wereldvrede, intensivering van de samenwerking in westelijk verband, [en] ontwikkeling van de Derde Wereld',
daarbij benadrukkend dat 'voortzetting van het regeringsbeleid met name' kon worden verwacht ten aanzien van:

'de Verenigde Naties, de rechten van de mens, het overleg tussen Oost en West over ontspanning, ontwapening en wapenbeheersing, de Europese eenwording en het Noordatlantische bondgenootschap' (IS 1978-1, p. 27).

Of de derde plaats van ontwikkelingssamenwerking in de genoemde volgorde van doelstellingen, en het ontbreken ervan bij de terreinen waarop voortzetting van het beleid 'met name' kon worden verwacht, iets impliceerde over de plaats daarvan in de rangorde van belangrijkheid of voor de continuïteit van het beleid, is de vraag. Ook het feit dat de meer inhoudelijke alinea's over het voorgenomen ontwikkelingsbeleid pas aan het eind van de verklaring kwamen en evenmin enige suggestie van continuïteit behelsden, zou bedenkingen hebben kunnen oproepen.¹¹

Desalniettemin gaf de tekst van deze alinea's zelf weinig aanleiding tot twijfel over de hoge prioriteit die de armoede in de Derde Wereld in de aandacht van het kabinet-Van Agt zou krijgen. De minister-president opende zijn eerste slotalinea althans met de stelling, dat

'bij te dragen aan de verbetering van de levensomstandigheden van ontelbaar velen in de Derde Wereld (...) een van de meest wezenlijke taken is die ons land dient te vervullen' (idem).

Als dit gelezen mag worden als een taak waarmee dit kabinet ook meteen zichzelf belastte, dan was dit minstens even, zo niet nog iets méér prioritair, dan wat ik in het vorige hoofdstuk heb geconcludeerd over het ontwikkelingsbeleid van het kabinet-Den Uyl – dat weliswaar niet *de*, maar wel *een* centrale plaats innam in het geheel van zijn buitenlands beleid. Hoewel bij woordentovernaar Van Agt enige skepsis misschien wel op zijn plaats was, klonk toch ook de beginzin van zijn volgende alinea, letterlijk genomen, als van de hoogste prioriteit – zij het wederom in de vorm van een taakstelling aan een niet genoemde actor. Het was namelijk wel

'met voorrang' dat 'het streven gericht [diende] te zijn op structurele verbeteringen in het geheel van de betrekkingen met de ontwikkelingslanden. Zij dienen, in het kader van de zich ontwikkelende nieuwe internationale economische orde, in staat te worden gesteld op basis

¹⁰) Ik verwijs voor dit en de navolgende citaten uit de regeringsverklaring naar de passages die daaruit werden overgenomen in het OS-maandblad IS van 1978-1, p. 7, uitgezonderd de elementen uit de slotalinea's van die verklaring die ik daarna rechtstreeks citeer uit de Handelingen van die dag (Tweede Kamer 1978a, p. 341).

¹¹) Enige twijfel kwam in ieder geval wel op bij CDA-fractie leider Aantjes, die in zijn eerste bijdrage aan het Kamerdebat over de regeringsverklaring opmerkte, dat hij het 'betreur[de]' dat het onderwerp van 'de wereldsamenleving', waar het 'misschien wel allereerst' om zou moeten gaan, 'pas in de slotpassages van de regeringsverklaring aan de orde' kwam. Twee alinea's verder stelde Aantjes dit nog wat scherper: 'ontwikkelingssamenwerking verdient het eerste onderwerp van regeringszorg te zijn en te blijven.' Om meteen daarna ook nog iets over de continuïteit met het beleid van Pronk te zeggen – zij het wel beginnend met een sneer in diens richting: 'Enkele niet essentiële onderdelen en een soms annexerende en irritante presentatie daargelaten, heeft het tot nu toe gevoerde ontwikkelingsbeleid onze overtuigde steun gehad. Dit beleid moet worden voortgezet. Wij zijn verheugd, dat Minister De Koning dit met zoveel woorden heeft gezegd' (zoals weergegeven in IS 1978-1, p. 29). Op De Konings uitspraken kom ik zo meteen terug.

van gelijkwaardigheid deel te nemen aan het internationale economische verkeer' (idem).

In de volgende zinnen werd weliswaar weer wat gas teruggenomen, want het voorgaande betekende slechts 'zo min mogelijk' belemmeringen bij hun afzet op 'onze markten', en ook niet meer dan 'zoveel mogelijk' toegang tot buitenlandse kapitaalmarkten – in beide gevallen dus niet alleen de Nederlandse. En er was ook een alternatief, want 'waar deze gelijkwaardigheid nog ontbreekt dienen handelspolitieke voorrechten en hulp voor financiering van de betalingsbalans tekorten te worden uitgebreid. Geen woord dus over, bijvoorbeeld, aanpassingen in de Nederlandse productiestructuur om dit echt mogelijk te maken (al zei Van Agt daarover wel iets tijdens het debat na de verklaring, zoals nog zal blijken).

Maar goed, spijkers op laag water vinden is niet moeilijk. Met meer welwillendheid, kan hier toch wel gesproken worden van enige goed bij het pro-ontwikkelingsdenken aansluitende beleidsuitspraken. En er was meer in het verschiet, want de regeringsverklaring rondde deze tweede alinea af met de belofte dat het kabinet 'over de structurele ontwikkelingssamenwerking een nota aan het parlement' zou voorleggen.

In de volgende alinea werden (min of meer in de bewoordingen die we al kennen van voetnoot 2 hierboven) drie van de vier punten genoemd die de coalitie had overgenomen van het centrum-linkse akkoord: de hulpomvang 'minstens' op 1,5% NNIfk, 'geen verhoging van oneigenlijke toerekeningen,' en de financiering van de hulp 'geleidelijk minder te doen steunen op kapitaalmarkt middelen.' Alleen de geleidelijke afbouw van de rentesubsidies ontbrak, en dat gaf wel te denken, want, hoewel dit uiteindelijk wel het resultaat zou zijn van een verminderd gebruik van kapitaalmarkt middelen, de in het verleden verstrekte rentesubsidies leken nog heel lang op de begroting te zullen blijven drukken.

De daarna komende alinea bevatte daarentegen een verbetering ten opzichte van de tekst die het coalitie-akkoord had ontleend aan het VVD-programma (zie voetnoot 3): de daar genoemde concentratie van de hulp op landen waarmee Nederland bijzondere betrekkingen onderhoudt was wel gehandhaafd, maar werd nu voorafgegaan – dus qua prioriteit kennelijk overtroffen – door een veel belangrijkere concentratie, namelijk niet alleen 'op landen die onze hulp het meest nodig hebben', maar die ook 'zich inzetten voor de ontplooiing van hun bevolking, in het bijzonder van de armsten.' Daarmee leek het veel bediscussieerde derde concentratiecriterium van Pronk behouden te zullen worden, zij het nog altijd niet als *conditio sine qua non* – net zo min als tijdens het vorige kabinet.

Daarna kwam er een alinea die door Eurosceptici – een toen nog niet veel gebruikt begrip – met achterdocht werd gelezen, al was het slechts een feitelijke constatering, namelijk: dat 'in onze relatie tot de arme landen de Europese Gemeenschap een toenemende rol speelt'. De regering leek daar niets op tegen te hebben, en versterkte die indruk nog iets door de tweede zin in deze alinea: dat het kabinet in Brussel voorstellen wilde doen 'voor een meer samenhangend beleid ook van de Gemeenschap jegens de Derde Wereld.' Meer samenhang kan goed zijn, mits maar duidelijk is wat dat beleid beoogt te bevorderen. Wederom: welwillende lezing zou suggereren te veronderstellen dat deze voorstellen dan wel in overeenstemming zullen (moeten) zijn met het hierboven aangehaalde streven naar structurele verbeteringen en een NIEO op basis van gelijkwaardigheid voor ontwikkelingslanden. Maar het was beter geweest als dat er ook bij had gestaan.

Ook de daarna volgende alinea klonk bij welwillende lezing beter dan bij enige op kennis van de actuele discussies gebaseerde interpretatie. Er werd namelijk niet méér gesteld dan dat voorlichting en het bewustwordingsbeleid (ten behoeve van ontwikkelingssamenwerking) zich 'door middel van een evenwichtige presentatie zullen richten op alle groepen in de samenleving.' Daar kon niemand iets tegen hebben, zoals ook het motief waarmee deze aankondiging werd ingeleid veler instemming zou krijgen: 'om zoveel mogelijk mensen te overtuigen van de noodzaak van ontwikkelingssamenwerking.' Echter, was het voorgaande beleid dan zo eenzijdig geweest dat nu het

bepreiten van evenwicht op zijn plaats was? Dit leek eerder een wat gecamoufleerde aankondiging van discontinuïteit te zijn.

Van Agts regeringsverklaring sloot daarna af met een moderne, progressief-christelijke geloofsbelijdenis als apotheose, die – alsof het achteraankomen van ontwikkelingssamenwerking moest worden goedge maakt – nòg eens 'de noden van de volkeren van de Derde Wereld' voorop zette. Die noden stelden namelijk niet alleen 'de rijke landen voor een uitdaging en een opdracht', zij leverden ook de context waartegen 'de problemen waar wij in ons eigen land mee kampen, in het niet vallen' (Tweede Kamer 1978a, p. 341). De daarna volgende zinnen vestigden de aandacht weliswaar eerst uitsluitend op 'de moeilijke tijd' die 'ons volk tegemoet gaat' en op het beleid dat 'in het teken zal staan van de verantwoordelijkheid die mensen dragen voor [de] eigen en elkaars ontplooiing, voor een rechtvaardige ordening van de maatschappij en voor een behoedzaam beheer van het milieu en de natuur.' Maar de offers die daarvoor werden gevraagd waren niet alleen nodig 'om recht te doen aan de zwakkeren in onze maatschappij,' en 'om onze kinderen een goede toekomst te bieden,' maar ook 'om een eind te maken aan onrecht en nood hier *en elders in de wereld*' (idem, cursivering toegevoegd).

Kortom, het kabinet wekte geenszins de indruk het ontwikkelingsvraagstuk een lagere orde of urgentie te willen toedichten in zijn beleid.

Verder stond er – naast de reeds gesignaleerde discontinuïteit – nòg een zin die expliciet een breuk met het verleden suggereerde: een wel wat merkwaardige zin, die weliswaar meteen na de hierboven geciteerde openingszin (over 'een van de meest wezenlijke taken die ons land dient te vervullen') volgde, maar die daarmee geen enkel expliciet verband leek te hebben, althans geen woorden als 'hierbij' of 'in dit verband' bevatte. Er stond alleen: 'Meer dan tot nu toe zal met particuliere organisaties en het bedrijfsleven worden samengewerkt' (IS 1978-1, p. 7) Hoewel deze zin, juist door het ontbrekende verband met het voorgaande, tamelijk onschuldig klonk, gaf hij in het na de regeringsverklaring volgende Kamerdebat bij menigeen aanleiding tot vragen – en dan vooral de erin genoemde grotere samenwerking met het bedrijfsleven.

Den Uyl meende dat deze samenwerking de besluitvorming over de besteding van de hulp betrof,¹² zodat dit het zo direct mogelijk richten van de hulp op de armste bevolkingsgroepen geweld dreigde aan te doen. En hij verbond eenzelfde bezorgdheid vervolgens ook aan de intentie deze hulp 'mede' te concentreren op landen waarmee speciale betrekkingen werden onderhouden, retorisch eindigend met de vraag: 'zijn dat de landen waar de allerarmsten zijn, waarop wij onze hulp hebben te richten?' (idem, p. 29). Ook Aantjes wilde weten 'van welke aard' die speciale betrekkingen waren: 'Bedoeld zijn toch niet betrekkingen van commerciële aard als criterium?' (idem). En Terlouw, fractieleider van D'66, vroeg of bij de (eveneens geciteerde) instemming met de NIEO, de opheffing van handelsbelemmeringen en de toegang tot de kapitaalmarkten wel was bedacht dat 'dit niet zonder invloed kan blijven op ons eigen bedrijfsleven' (idem p. 30).

Het kostte Van Agt weinig moeite om deze bedenkingen adequaat te weerleggen: de inschakeling van het bedrijfsleven, bijvoorbeeld: die zou 'instrumenteel zijn aan de doeleinden van het ontwikkelingsbeleid en niet andersom'; de speciale betrekkingen waren bedoeld 'in historische zin (...), alsook' landen betreffen 'waarmee Nederland op het terrein van de ontwikkelingssamenwerking een goede werkrelatie heeft ontwikkeld'; en de NIEO zou niet alleen 'ook gevolgen moet[en] hebben binnen ons land', het kabinet zag ook 'voordelen in het actief meewerken aan het tot stand komen van een betere en rechtvaardige internationale arbeidsverdeling' – en 'zelfs al zouden wij die voordelen niet zien, dan nog hebben wij dat te doen', zo voegde de minister-president toe.

Alleen de continuïteit met het eerdere buitenlands beleid verwaterde Van Agt nog iets meer door in zijn repliek te benadrukken, dat die van 'een hoge mate' en 'op alle essentiële punten' van toepassing zou zijn (idem, respectievelijk p. 31 en 30).¹³

¹²) Hij zei zelfs dat dit in de regeringsverklaring stond, maar dat was onjuist.

¹³) Er was ook nog een passage waarin de premier aangaf dat Nederland 'zich in Brussel ten doel' zou 'stellen een

De Konings uitgangspunten

Hoe stelde De Koning zich op bij de aanvang van zijn OS-ministerschap? In de diverse interviews die hij in de dagen en weken na de regeringsverklaring gaf, zocht hij het vooral in het benadrukken van zijn globale instemming met de uitgangspunten en de visie van zijn voorganger en het tegelijkertijd plaatsen van nuancerende kanttekeningen bij enkele van diens opvattingen en/of bij onderdelen van diens beleid die enige bijstelling zouden behoeven.

Voortzetten en bijstellen kwamen bijvoorbeeld herhaaldelijk voor in de twee interviews die op 21 januari 1978 verschenen in *Trouw* en *NRC-Handelsblad* (respectievelijk Kussendrager & Mingelen 1978 en Spanjer 1978): 'de rol van het bedrijfsleven is onder deze regering niet anders dan onder het vorige kabinet', zei hij in het eerste, maar met dat bedrijfsleven wilde De Koning 'ook eerder een betere samenwerking dan méér', aldus het laatste. De hulp aan Indonesië en Cuba kwam eveneens in beide vraaggesprekken aan de orde; maar terwijl 'de historische en culturele banden' met het eerste land duidelijk een groot gewicht in de schaal leken te zullen blijven leggen, viel volgens de minister de Cubaanse interventie in Afrika zo slecht in de Nederlandse publieke opinie, dat de voortzetting van die hulp niet waarschijnlijk zou zijn. En bij de structurele ontwikkelingssamenwerking en de aangekondigde nota daarover zouden weliswaar 'de uitgangspunten niet afwijken van wat Pronk in zijn hoofd had', maar De Koning zou wel genoeg nemen met kleinere stappen en meer willen afstemmen op wat binnen de EG mogelijk zou zijn. Bij *de Volkskrant* waren de aanvankelijke twijfels intussen duidelijk afgenomen: in een interview dat twee weken later plaatsvond schilderde die De Koning eveneens af als een minister 'die het zoekt in een beleid van kleine stappen, in het overtuigen van anderen met argumenten'; maar tegelijkertijd ook wel als iemand, die daarbij 'de ideeën en concepties die Pronk zo bekwaam op tafel heeft gelegd' wilde proberen te 'verwezenlijken' – wat de kop boven het vraaggesprek eveneens nadrukkelijk aangaf (Aarden & Lockfeer 1978).

Naast zulke via dagbladen naar buiten komende uitspraken is het interessant om na te gaan wat er in officiële stukken van DGIS over het al of niet voort te zetten beleid werd gezegd. Op 12 januari 1978 werd er bijvoorbeeld een Westduitse delegatie ontvangen op BuZa voor overleg over het ontwikkelingsbeleid van beide regeringen. Van Gorkom, die de bijeenkomst voorzat, begon met de mededeling aan zijn gasten, dat er 'geen principiële wijzigingen' waren te verwachten in het Nederlandse beleid. Wat hij vervolgens adstrueerde met een aantal gehandhaafde doelstellingen – maar ook met de aankondiging dat er wel 'relatief meer nadruk zal gelegd worden op de structurele aspecten van ontwikkelingssamenwerking.' De Duitse delegatieleider Oppelt meldde op zijn beurt een interessante verandering in de houding van het parlement aldaar, dat 'voor het eerst' had besloten 'de door de regering voorgelegde hulpbegroting te verhogen' (met een bedrag van DM 1,4 miljard). En dat droeg blijkbaar bij tot een zodanige plezierig gesprek en een stimulerende uitwisseling van opvattingen over een reeks van onderwerpen van gemeenschappelijk belang, vooral in de EG en de VN, dat ook met vrucht leek te kunnen worden onderhandeld over mogelijke onderlinge afstemming en coördinatie van beleidsstandpunten van beide landen.¹⁴

creatieve en initiërende functie te vervullen in het ontwikkelen van een Europees ontwikkelingsbeleid' (IS 1978-1, p. 31), wat evenmin veel zei, maar ook niet méér twijfel opriep over de regeringsintenties dan mijn voorgaande selectie uit het debat met de Tweede Kamer.

¹⁴) Of dit nog tot iets leidde zullen we later zien. Het vrij uitgebreide verslag van de ontmoeting is, in de vorm van een codebericht aan de Nederlandse ambassadeur in Bonn, d.d. 17 januari 1978, opgenomen in het vijfde ING-boek: Dierikx et al., red., 2007, p. 18-23 (de in het bovenstaande aangehaalde passage staat op p.18). Blijkens dit verslag eindigde de bijeenkomst niet alleen met het bekende wederzijds uitspreken van voldoening over het gebleken nut van de bespreking, maar ook met een opmerkelijke constatering van Duitse zijde: men was 'in het verleden niet altijd even gelukkig geweest met het Nederlandse ontwikkelingsbeleid en de wijze waarop het werd uitgedragen', maar Oppelt wilde nu 'toch bekennen, dat dit beleid wel degelijk zijn "locomotief"-functie met succes had verricht, ook in de Bondsrepubliek.'

Andere uitspraken ontstonden door de op zichzelf al ironische omstandigheid, dat ingevolge de regeringswisseling in december 1977 de nog onder Pronk geschreven MvT voor 1978 door De Koning moest worden verdedigd. De Vaste Commissie voor Ontwikkelingssamenwerking (VCO) van de Tweede Kamer had er niet minder dan 111 schriftelijke vragen over gesteld, die door De Koning op 7 februari 1978 werden beantwoord.¹⁵ Naast vele feitelijke zaken bevatten die vragen ook tal van opiniërende opmerkingen van de VCO, die vroegen om een reactie van de minister. Ik heb diens antwoorden zorgvuldig bestudeerd, en zal er nog verschillende dingen uit aanhalen. Op één uitzondering na heb ik er echter niets in aangetroffen dat op gespannen voet leek te staan met wat Pronk zou hebben geantwoord.¹⁶

Pronk erkende dat laatste ook zelf tijdens de mondelinge Kamerbehandeling van dit begrotingshoofdstuk, die op 15 februari 1978 begon.¹⁷ Het is goed even stil te staan bij dit debat omdat het iets laat zien van Pronks manier van opponeren in het begin. Hij stelde daar in zijn eerste bijdrage, dat uit de antwoorden van de minister kon worden afgeleid, dat diens opmerkingen over 'de door hem wenselijk geachte continuering van het ontwikkelingsbeleid (...) geen loze kreet blijken te zijn.' Geheel overtuigd leek Pronk echter toch niet, want hij vond het nodig om vervolgens zelf 'vast te stellen wat de hoofdpunten van de continuering van het ontwikkelingsbeleid van het kabinet-Den Uyl voor de komende vier jaar *dienen te zijn*' (cursivering van mij). Hij noemde er twee: het 'onverkort' blijven steunen van 'de' NIEO-wensen van de ontwikkelingslanden, en het blijven respecteren van de eenheid van de G77. Dat riep natuurlijk allerlei vragen op, maar Pronk bedoelde dit kennelijk wel serieus, want hij beloofde dat als de minister dit 'in de komende paar jaar' zou blijven doen 'hij kan rekenen op een kritische, maar constructieve en loyale oppositie' (IS 1978-3, p.64-65).

Misschien dat Pronk onder dit laatste iets anders verstond dan het gebruikelijke, maar de minister het voordeel van de twijfel gunnen behoorde daar niet toe.¹⁸ Dat blijkt ook uit het verdere verloop van het debat toen Pronk nog eens aanleiding vond om De Koning scherp te ondervragen op twee, wat hij noemde: 'hoofdstestcases' van het NIEO-beleid (schulden en grondstoffen): 'Zal de Nederlandse regering op die punten het beleid van het vorige kabinet expliciet continueren,' zo wilde hij weten, 'of zullen er ombuigingen komen?' (idem p. 70). De Koning herhaalde in zijn antwoord niet alleen zijn al eerder geciteerde algemene instemming, maar onderstreepte ten aanzien van het grondstoffenfonds ook dat 'in de substantie van het beleid geen sprake is van een

¹⁵) De vragen werden door de VCO op 10 januari 1978 vastgesteld, dus er is geen twijfel aan dat de hele ambtelijke voorbereiding van de beantwoording onder De Konings verantwoordelijkheid plaatsvond. De vragen en antwoorden zijn integraal weergegeven in IS 1978-2, p. 33-59.

¹⁶) Die uitzondering betrof de Kamervraag naar de mogelijkheid het Stabex-mechanisme van de Lomé-Conventie zodanig te wijzigen dat het geen struikelblok meer hoeft te zijn voor een grotere verwerking van de grondstoffen in de landen van oorsprong. De minister antwoordde daarop dat een dergelijke wijziging niet alleen 'niet goed mogelijk', maar 'ook niet wenselijk' was (IS 1978-2, p. 50). Dit laatste zou Pronk waarschijnlijk nooit hebben gezegd, en misschien had hij ook wel mogelijkheden kunnen (laten) bedenken om dit anti-verwerkingseffect te verminderen of op te heffen.

¹⁷) Die behandeling in de Tweede Kamer vond plaats op 15 en 16 februari en werd voltooid op 22 februari 1978. De interventies van de Kamerleden en de antwoorden van de minister werden 'gegroepeerd' weergegeven in een aflevering van IS (1978-3, p. 61-95), zodat zij misschien niet in de juiste volgorde staan.

¹⁸) Al leek het erop, afgaande althans op de volgorde van de weergave in IS, dat Pronk probeerde De Koning een tijdlang te ontzien door niet hem, maar de woordvoerder van de VVD, Waalkens, aan te vallen op diens kritische kanttekeningen bij het nut en het realiteitsgehalte van een Common Fund voor grondstoffenovereenkomsten in een 'we-reldwijde en vele produkten omvattende uitvoering' (IS 1978-3, p. 69). Pronk stelde herhaaldelijk de vraag of Waalkens pleitte voor een gewijzigde opstelling tegenover 'de geïntegreerde grondstoffenpolitiek', en bleef ook nadat Waalkens had gezegd daar eveneens naar te streven, 'maar dan in kleinere eenheden,' ontevreden over diens antwoorden. De voorzitter (Porthoine, ook van de VVD) had Pronk na enkele interrupties al eens gemaand, en toen dat niet hielp hem verboden nog verdere vragen te stellen. *NRC Handelsblad* van 16 februari 1978 beschreef dit als een 'pijnlijk en volgens de fungerend Kamervoorzitter (...) irritant incident', waarmee 'al zoveel tijd was verloren gegaan dat besloten werd' de avondzitting 'zonder de PvdA-bijdrage te beëindigen.'

koersverandering', maar wel 'van een wat andere tactiek' (idem p. 72). En daar was meer dan voldoende reden voor, want het was met verwijzing naar de onder zijn voorganger tot stand gekomen MvT dat hij Pronk enkele keren op de vingers kon tikken met diens eigen beschrijvingen van de stagnerende voortgang van allerlei onderdelen van het internationale onderhandelingsproces en van de noodzaak daarover met nieuwe benaderingen en ideeën te komen.

Op andere momenten wilde De Koning echter wel toegeven – bijvoorbeeld nadat Pronk had gesteld 'een aantal kleine verschillen' te hebben geconstateerd –, dat er ten aanzien van de EG 'inderdaad sprake is van een accentverschuiving', in die zin dat hij 'meer dan in het verleden nodig was of wenselijk werd geacht' wilde 'trachten het Nederlandse ontwikkelingsbeleid *via de EG* te verwezenlijken' (idem p. 73-74, cursivering toegevoegd). Dat lijkt eerder een principiële verandering in houding dan een accentverschuiving, al was het waar dat die gewijzigde oriëntatie niet zonder voorwaarden zou worden gevolgd: het verschil met voorheen, zoals De Koning het meteen daarna omschreef, was dat tussen een 'neen, tenzij' (onder Pronk, overigens geen correcte typering van diens stellingname) tegenover een 'ja, mits' in De Konings optiek.

Accent- en tactische verschillen of echte beleidswijzigingen?, daar valt over te twisten. De oud-minister had wel gelijk daar het fijne van te willen weten. Maar dat nam niet weg dat de 'basisfilosofie, de politieke conceptie van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid', zoals die door hem was geformuleerd, heel nadrukkelijk en nog tot lang na de hier besproken maanden werd onderschreven door De Koning – en zelfs diens opvolger, Van Dijk, aan wie ik deze omschrijving ontleen, deed dat nog eens in 1982.¹⁹ Wat dat betreft kan elke gedachte aan schijn, alleen om de oppositie wind uit de zeilen te nemen, als onhoudbaar worden afgedaan. In woorden althans was hier echt sprake van politiek-inhoudelijke gelijkgezindheid tussen gaande en komende bewindslieden.

In het openbaar gesproken woorden zeggen echter niet alles, zeker niet in de politiek. Om te weten wat ze echt betekenden, moeten we naar het werkelijk gevoerde beleid kijken. En dat doen we in de rest van dit hoofdstuk.

Geen competentiewijziging nodig?

Eerst echter nog enkele details ter verdere voorbereiding. Om te beginnen het opmerkelijke punt in een van de interviews bij De Konings start als OS-minister, dat hij bij de aanvaarding van zijn benoeming niet bedongen had dat zijn bevoegdheden moesten worden uitgebreid (Spanjer 1978). Was hij te bescheiden om dat te vragen, of zag hij er de noodzaak niet van in – misschien mede ten gevolge van het late moment dat hij gepolst werd voor de functie? Het eerste zou een rol gespeeld kunnen hebben, maar zelf zei hij in een iets later interview 'zich over die competentiekwestie niet erg druk gemaakt te hebben' (Aarden & Lockfeer 1978). Uit wat daarna volgde bleek niets van bekendheid met wat Pronk in de jaren daarvoor tevergeefs probeerde gedaan te krijgen, noch van wat Van Gorkom in zijn brief ten behoeve van de formatiebesprekingen van 20 september 1977 aan wenselijks had aangegeven (zoals besproken in de laatste subparagraaf van het vorige hoofdstuk – wat De Koning, gezien het moment van het interview (begin februari 1978), toch wel

¹⁹) Van Dijk, die in september 1981 het OS-ministerschap overnam, schreef in zijn eerste (en tevens laatste) MvT voor 1983, dat deze 'sinds jaar en dag' gevolgd 'basisfilosofie' in zijn periode 'geen wijziging' zou ondergaan (MinBuza 1982, no. 2, p. 69).

Voor enkele voorbeelden van De Konings waardering voor beginselen en opvattingen uit de periode-Pronk op een later moment, zie zijn antwoord op een van de eerste vragen die de Tweede Kamer over zijn eerste eigen MvT (voor 1979) stelde in november 1978. Daarin schreef hij dat de doelstellingen van het bilaterale beleid, zoals geformuleerd in de Nota BOS van Pronk, 'gehandhaafd blijven' (IS 1979-1, p.14). Of het eerste DAC-memorandum dat onder De Koning werd voorgelegd (ten behoeve van het Nederlandse DAC-examen over 1977, dat op 20 maart 1979 plaatsvond); daarin stond dat 'de nieuwe Nederlandse Regering heeft besloten de grondtrekken van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid van de vorige Regering te onderschrijven' (IS 1979-3, p.105).

ter ore moet zijn gekomen.

Wat hij er in dit tweede vraaggesprek zelf nog over zei was nogal vreemd: het ging daar kennelijk alleen over bevoegdheden van EZ, mede naar aanleiding van de benoeming van een aparte staatssecretaris op dat ministerie, mr. K.H. Beyen, belast met buitenlandse handel en exportbevordering. Omdat de laatste, volgens de interviewers, zowat al het internationale economische overleg in zijn portefeuille had, was de vraag gesteld of dat niet botste met het OS-belang. De Koning woof dat klaarblijkelijk weg, zeggende dat 'het overnemen van bevoegdheden van EZ niet kan en ook niet wenselijk is.' Het laatste is evident nog minder juist dan het eerste, maar De Koning zag dat anders: 'Het naar mij toe halen van een stuk van de bevoegdheden van de heer Beyen zou mij niet helpen. Want ik krijg altijd te weinig om echt effectief macht op dat terrein te kunnen uitoefenen' – wat evenmin overtuigde, meer een smoes om een nagelaten of verloren poging achteraf goed te praten. Ik heb echter niet kunnen achterhalen of er in het constituerende beraad van 17 december 1977, of eerder, over formele competenties gesproken is. Wél blijkt uit het eerstgenoemde interview van Spanjer dat er 'tussen de kabinetsleden "interne coördinatie" op de punten die ontwikkelingssamenwerking raken' was afgesproken, en daar had De Koning, volgens de schrijfster, 'een heilig vertrouwen in' (Spanjer 1978).

Dat laatste was ook de indruk van twee *Volkskrant*-interviewers, die vonden dat het 'de anti-revolutionair De Koning typeert dat hij meer ziet in overleg met andere ministeries, in overtuigingskracht, ook als het gaat om het botsen van tegenstrijdige belangen.' Zoals zij aan het eind ook uitgebreid De Konings geloof in de 'aanspreekbaarheid' van de Nederlanders in het algemeen, en de vakbeweging en de werkgevers in het bijzonder, 'voor hun verantwoordelijkheid tegenover de Derde Wereld, ook als het snijdt in eigen vlees' tot uitdrukking lieten komen (Aarden & Lockefeer 1978).

Maar van ministeriële coördinatie-afspraken ten aanzien van zaken die ontwikkelingssamenwerking raken, maakten deze laatste journalisten geen gewag, evenmin als ik zelf enige verwijzing naar zulke afspraken heb aangetroffen in een andere tekst, in de MvT's van deze periode, of in een van de 230 documenten uit deze periode in het vijfde ING-boek.

Of ze hebben bestaan en wat ze precies inhielden heb ik dus niet kunnen achterhalen – tenzij dit later uitmondde in de opdrachten die in 1979 aan de *Commissie-Vonhoff* werden meegegeven (waarop ik later terugkom). Zeker is slechts dat De Koning er tegen het einde van de periode niet meer zo zeker van was dat de combinatie van zijn persoonlijke overtuigingskracht en de genoemde, wellicht wat lossere, coördinatieafspraken in de ministerraad toereikend waren voor een goed ontwikkelingsbeleid. Vlak voor de verkiezingen in 1981 schreef hij namelijk een brief aan minister-president Van Agt, waarin hij vele zaken aansneed die bij de komende kabinetsformatie van belang zouden zijn voor een goed OS-beleid. En daarin bleek dat hij het ook nodig vond om *al bij de formatie* een regeling te treffen ter herziening van de competenties van enkele ministers ten gunste van ontwikkelingssamenwerking. En toen hij na de verkiezingen zelf (met Lubbers) optrad als wegbereider voor het kabinet-Van Agt-2 bleek hij zelfs van zijn positie als informateur gebruik te maken om meteen enkele van die zaken te regelen. Ik zal de details van deze pogingen ten behoeve van zijn opvolger en de erop volgende ontwikkelingen nader bezien in de laatste sectie van subparagraaf 7.3.4.

Kabinetssamenstelling en parlementaire steun

Van de ministers waar De Koning vooral mee te maken kreeg waren er twee van de VVD (net als Beyen): Van Aardenne op EZ en Van der Klaauw op BuZa. Van Aardenne was tijdens de periode-Den Uyl financieel woordvoerder van de VVD, en als zodanig een oude bekende van De Koning. Maar de tweede minister van de VVD, Van der Klaauw, was voor hem vermoedelijk net zo'n

onbekende als voor de rest van politiek Den Haag. Wiegel had namelijk iedereen verbaasd met deze voordracht, want Van der Klaauw had geen enkele ervaring of affiniteit met het politie-ke metier: historicus van opleiding, had hij zijn voorgaande jaren bijna uitsluitend doorgebracht in het buitenland – uitgezonderd de laatste maanden, want Van der Stoel had hem net op BuZa benoemd als directeur-generaal Europese samenwerking (DGES). 'Een verdwaalde diplomaat', zo werd hij gememoreerd na zijn overlijden in maart 2005, en niet eens een goede, zo had Heldring al over hem geschreven in 1981, toen Van der Klaauw had laten weten beschikbaar te zijn voor een volgende periode als BuZa-minister. Die matige reputatie lag niet alleen aan zijn beperkte talenten, maar die kregen wel de boventoon toen hij als 'eeuwig stuntelende en hakkende minister' voortdurend bevestigde niet voor deze functie in de wieg te zijn gelegd. Alleen zijn kandidatuur al werd gezien als het zoveelste bewijs van zijn wereldvreemdheid.²⁰ Een zeer bescheiden en aimabel man was Van der Klaauw echter wel. En omdat dit ook gold voor De Koning konden de twee het uitstekend met elkaar vinden. Het betekende in elk geval dat zij een spoedig herstel van de verstoorde verhoudingen op hun ministerie konden bewerkstelligen.

Op dat ministerie kwam ook weer een staatssecretaris voor Europese samenwerking, net als onder Van der Stoel. Dat werd drs. D.F. van der Mei, een oude rot in de politiek en econoom van opleiding, die al vanaf 1956 praktisch onafgebroken voor de CHU in de Tweede Kamer had gezeten. Daar was hij vanaf 1963 voorzitter van de Vaste Commissie voor de Handelspolitiek, en in 1976 en '77 tevens als lid van het Europese Parlement. Omdat hij, misschien door zijn bescheiden en doorgaans zeer behoedzame optreden, nooit een grote indruk had weten te maken, moesten hij en zijn minister al gauw met de weinig vlijende bijnaam 'Jut en Jul in de wereldpolitiek' door het leven (Heldring 1981).

Van der Klaauws minder goede kwaliteiten speelden overigens nauwelijks een rol in het politieke conflict dat hij al na enkele maanden kreeg met een andere CDA-minister, Kruisinga (ook CHU), die Defensie had gekregen. Deze zag zich in maart 1978 gedwongen af te treden omdat hij met zijn kritiek op de Amerikaanse plannen voor een neutronenbom in botsing kwam met Van der Klaauw en daarbij niet de steun van de ministerraad kreeg. Hij werd na enkele dagen, tijdens welke De Koning als interim optrad, op Defensie opgevolgd door Scholten. De laatste werd echter ruim 16 maanden later, na zijn benoeming tot vice-president van de Raad van State (waarvan hij vanaf 1976 lid was), al weer werd afgelost door De Geus, oud-marine-officier en later topambtenaar van dat ministerie (beiden uiteraard eveneens CHU en CDA).

Dit waren niet de enige ministers die dit regelmatig in crises verkerende kabinet-Van Agt voortijdig verloor – overigens zonder daarbij zelf aan zijn eind te komen. De derde minister die voor De Koning belangrijk was, die van Financiën, Mr. F.H.J.J. Andriessen (eveneens van het CDA en fractieleider van de KVP tijdens de vorige periode), zat zijn rit evenmin uit. Rond de jaarwisseling van 1980 bleek dat deze zich steeds minder kon verenigen met het begrotingsbeleid van de zittende coalitie: hij wenste veel krachtiger bezuinigingen, en bood op 22 februari 1980 zijn ontslag aan toen het kabinet hem niet volgde (zijn staatssecretaris voor fiscale aangelegenheden, Nootboom, deed dat uit solidariteit wel en trad eveneens af). Zij werden een dag of tien later opgevolgd door partijgenoten Mr. Fons van der Stee en drs. M.J.J. van Amelsvoort; de eerste, die tot op dat moment minister van Landbouw & Visserij was geweest, nam bij zijn overstap naar Financiën tevens zijn eerdere nevenverantwoordelijkheid voor de Nederlandse Antillen met zich mee; de laatste kwam rechtstreeks uit de CDA-fractie, net als Ir. Gerrit Braks, die de nieuwe minister op L&V werd.²¹

²⁰) De voorgaande kwalificaties kwamen uit twee necrologieën op 18 maart 2005, respectievelijk in *NRC Handelsblad* en *de Volkskrant*, en uit Heldring 1981.

²¹) Verder had het kabinet-Van Agt-1 een klein jaar eerder ook al zijn tweede minister zonder portefeuille verloren: Peijnenburg, voor Wetenschapsbeleid, die plotseling overleed; hij werd, na een korte interimperiode, op 3 mei 1979 opgevolgd door de Eindhovense hoogleraar Van Trier (eveneens CDA en katholiek).

Opmerkelijk is dat in de voorgaande positiewisselingen de opvolgers steeds werden gerecru-teerd uit dezelfde 'bloedgroep' van het CDA als die van de bewindsman die wegviel – deze nog geruime tijd voortdurende herkenbaarheid van hun voormalige partijlidmaatschappen tekende de moeizame groei naar eenheid van deze nog maar kort als CDA-fractie fungerende groepering. En het meeste beruchte probleem waarmee deze fractie haar samenwerking met de VVD van meet af aan onder spanning zette, was dat zes van haar leden, afkomstig uit de meer evangelisch-radical-vleugel van de ARP, in feite een voorbehoud had gemaakt over een deel van het coalitie-akkoord. Afwijzen was voor hen niet mogelijk, want verder onderhandelen met de PvdA wensten zij even-min. Dus kozen zij ervoor loyaal te zijn aan Van Agts koers en diens kabinet te gedogen. In feite herkenbaar blijvend als '*dissidenten*' binnen het CDA, noemden zij zich liever '*loyalisten*'. Met hun aantal maakten zij de krappe parlementaire meerderheid van de coalitie van slechts twee zetels tot een weinig zekere regeerbasis voor Van Agt.²²

De Koning zou, als hij géén minister was geworden, misschien toch niet de kant van de lo-yalisten hebben gekozen – verdeeldheid bevorderen was hem een gruwel. Maar politiek-inhou-delijk identificeerde hij zich wél met veel van hun gezichtspunten – en zij met die van hem, dat hebben we reeds kunnen zien in de woorden van CDA-fractie-leider Aantjes, hun meest promi-nente woordvoerder, in het debat over de regeringsverklaring.

De loyalisten, maar ook de rest van het CDA, kregen nog vóór het einde van het eerste volle regeringsjaar van dit kabinet een grote schok te verwerken toen aan het politieke leven van hun gewaardeerde fractieleider in één klap een einde kwam. Op 6 november 1978 werd door het *Nieuwsblad van het Noorden* onthuld dat Willem Aantjes een besmet oorlogsverleden had, en dezelfde avond deed de bekende historicus, Dr Lou de Jong, directeur van wat toen nog het RIOD (Rijksinstituut voor Oorlogsdocumentatie) heette, er in een door de televisie uitgezonden perscon-ferentie nog enkele scheppen bovenop. Later zou blijken dat een deel van De Jongs beweringen onjuist was geweest, maar in de paniek van het moment (waarbij ook bekend werd dat een deel van de AR-top wist dat er iets niet deugde in het dossier van Aantjes) was diens positie als politiek leidsman niet meer te handhaven. Daags na De Jongs persconferentie werd Aantjes' aftreden bekend gemaakt, tegelijk met de presentatie van Lubbers als de nieuwe fractievoorzitter van het CDA.²³

Tot slot nog enkele wetenswaardigheden uit de periode-Van Agt-1, alleen ten behoeve van de politieke sfeertekening in en rond dit kabinet.

Na de demonstraties tegen het neutronenwapen van de VS in 1978 rees ook groot verzet te-gen het NAVO-dubbelbesluit in december 1979 tot productie en plaatsing van Amerikaanse kruis-

²²) Over het genoemde aantal van zes loyalisten spreken de bronnen elkaar overigens tegen. Ik ontleen dit getal aan Maas 1986, p. 68. Waar andere bronnen een groter aantal noemen betreft dat misschien een ander tijdstip. Zoals Bik die verwees naar 'tien CDA-loyalisten', die in december 1979 een (aanvaarde) oppositiemotie steunden waar-in werd uitgesproken dat Nederland 'thans niet' kon beslissen over de plaatsing van kruisraketten (Bik 2004).

²³) Anders dan De Jong had beweerd was Aantjes geen lid geweest van de SS, maar van de 'Germaanse SS', een wat minder ernstig verwijt, mede omdat hij op die manier kon terugkeren van zijn in 1943 begonnen Arbeidsinzet in Duitsland. En hij was, eenmaal terug in Nederland, ook niet als kampbewaker in de fout gegaan, maar alleen voor wachtdienst aangewezen toen hij begin 1945 bij een strafkolonne van het kamp Port Natal te Assen tewerk was gesteld. Het enige laakbare dat overbleef was dat Aantjes na de bevrijding en in de jaren daarna nooit in het reine had proberen te komen met zijn oorlogsverleden en in elk geval over zijn aanmelding bij de Germaanse SS was blijven zwijgen.

Het meeste van het voorgaande put ik uit de dissertatie die in mei 2002 werd verdedigd in Leiden over de zaak-Aantjes, daarna verschenen onder de titel: '*De val van een Bergredenaar*' (Bouwman 2002). In 1979 hebben twee staatscommissies Aantjes op de hoofdpunten van De Jongs beschuldigingen vrijgepleit, en in 1999 uitte Van Agt een publiek mea culpa aan zijn adres in het tv-programma Buitenhof. Een echte politieke functie heeft Aantjes echter nooit meer kunnen vervullen. Wel stond in 2003, toen De Jong overleed, 'in alle necrologieën hoe erg het was wat hij Aantjes had aangedaan' (Koelewijn 2008, p. 6).

vluchtraketten in West Europa; tijdens Kamerdebatten over dit laatste ontkwam het kabinet maar net aan een crisis door de plaatsing in Nederland onder voorbehoud te aanvaarden (Bik 2004). Politiek geharrewar ontstond ook over de levering van onderzeeërs aan Taiwan en over de instelling van een olieboycot tegen het Apartheidsbeleid van Zuid-Afrika. In 1980 vond in Suriname op 25 februari de militaire staatsgreep van Bouterse plaats, waarop ik nog terugkom. In het zelfde jaar, op 30 april, deed koningin Juliana afstand van de troon ten gunste van haar dochter Beatrix.

Naast de genoemde politieke problemen had het kabinet echter vooral te kampen met een verslechterende economie. Die werd in belangrijke mate veroorzaakt door ontwikkelingen in de wereldeconomie, en die werden verder verergerd door de tweede oliecrisis die in 1979 ontstond. Dat bezien we nader in de volgende paragraaf, in samenhang met de diverse gebeurtenissen in het internationale overleg en de positie van de ontwikkelingslanden daarin, alsmede de Nederlandse beleidsreacties op een en ander.

7.2 Economische crises, haperende internationale besluitvorming, en Nederland

De politieke en economische tegenspoed die we in het vorige hoofdstuk hebben zien ontstaan, ontpopten zich in de periode-De Koning tot steeds donkerder scènes van economische ramp-spoed en politieke verlamming. Geleidelijk aan zou deze ontwikkeling het fundamenteel optimistische mensbeeld van de jaren zestig en zeventig aantasten en ondermijnen, zodanig dat het uiteindelijk zo goed als geheel zou verdwijnen. Zo ver zou het in deze periode weliswaar nog niet komen, maar we zullen wel merken dat de op dit optimisme gebaseerde pleidooien voor een nieuwe aanpak van het ontwikkelingsvraagstuk weinig tot geen resultaten meer opleverden.

In deze paragraaf zullen we de grote lijnen van de internationale politiek-economische ontwikkelingen en gebeurtenissen proberen te duiden, tezamen met de Nederlandse inbreng daarbij en de discussie daarover.

De klap van de eerste oliecrisis kon, ondanks de algemene consternatie die we erover zagen ontstaan in het voorgaande hoofdstuk, toch nog relatief snel worden verwerkt. De absorptie van de enorme dollaroverschotten van de olielanden was namelijk reeds na enige jaren redelijk gelukt, ook al liep de wereldeconomie wel een flinke groeivertraging op. Maar die vertraging pakte voor de Derde Wereld als geheel wat beter uit dan voor de ontwikkelde landen met een markteconomie van de OESO – ook al deden zich binnen de eerste groep grote verschillen in economische groei voor,²⁴ terwijl er in de eerste jaren na de crisis ook aanzienlijke fluctuaties in die groei te zien waren. Pas in 1977 ontstond er weer een wat gelijkmatiger dalende groei in beide landengroepen.²⁵

²⁴) Ter herinnering enkele cijfers uit par. 6.2: Het BNP p.h. van de OESO-landen groeide in de jaren 1973-'81 gemiddeld slechts met 1,8% per jaar, terwijl dat van de ontwikkelingslanden als groep toenam met 2,7%. De inkomenskloof tussen beide groepen landen daalde in de jaren 1974 en '75 zelfs in absoluut zin, en in de jaren daarna alleen in relatieve zin. De Afrikaanse landen zaten over de gehele periode genomen echter veel lager (0,8%), terwijl de Aziatische de snelste groei had (3,1%), verschillen die tussen afzonderlijke landen natuurlijk nog veel verder uiteenliepen (Szirmai 2005, p.101). In dezelfde paragraaf is ook het meer politiek-economische onderscheid besproken dat na de oliecrisis de reeds eerder begonnen differentiatie tussen ontwikkelingslanden uitdrukte, namelijk: dat tussen de meest getroffen landen (die later weer plaatsmaakten voor de meer structureel gedefinieerde groep van de minst ontwikkelde ontwikkelingslanden – respectievelijk de MSA-landen en de MOL's), de OPEC, en de zich het snelst industrialiserende ontwikkelingslanden (de NIC's).

²⁵) De eerdere fluctuaties waren overigens bij de OESO-groep veel sterker geweest dan bij olie-importerende arme landen, zoals beter te zien is in de grafiek met groeipercents van het BNP p.h. van beide landen groepen, opgenomen in het World Development Report 1980 (World Bank 1980, p. 5, Figure 2.1).

Aan het begin van de periode-De Koning zagen de verschillende landengroepen zich dan ook geplaatst voor een nog steeds kwakkelende wereldeconomie en een daardoor eveneens haperende internationale handel; wat in de meeste OESO-landen binnenslands gepaard ging met hoge en verder oplopende werkloosheids- en inflatiepercentages, toenemende begrotingstekorten bij de overheden en afnemende weerstand tegen protectionistische neigingen (zoals ook bij het kabinet-Den Uyl in zijn laatste jaren). Wel kwamen er in de eerste helft van 1978 enkele initiatieven om de sombere vooruitzichten te keren – waaronder dat van het OESO-secretariaat, dat ik verderop zal bespreken. Maar de grondgedachte ervan: een stevige uitbreiding van de kapitaalstroom naar ontwikkelingslanden, opdat die, net als eerder in het decennium, met hun importen uit de industrielanden opnieuw een aanzwengelende, anti-cyclische rol zouden kunnen vervullen, maakte deze keer weinig kans bij de voornamelijk op de eigen kortetermijnproblematiek gerichte regeringen van de meeste OESO-landen, en de grote verdeeldheid binnen deze groep over de beste aanpak daarvan.

7.2.1 De tweede oliecrisis

Vóór het einde van 1978 tekende zich bovendien nieuwe onrust af op de internationale energiemarkten. Daar waren in de jaren volgend op de grote prijs- en aanbodschokken van 1973 en '74 de prijzen voor ruwe olie gemiddeld en nominaal slechts matig verder gestegen, en reëel met kleine schommelingen ongeveer gelijk gebleven (afgezien van een iets sterkere dip in 1978).²⁶ In dat jaar begonnen deze prijzen echter weer aan een nieuwe opmars, een stijging die aanvankelijk, anders dan in de aanloop naar de eerste oliecrisis, minder te maken had met doelgericht beleid van de OPEC, dan met de politieke onrust en aanbodverstoringen in enkele productielanden.

De Islamitische revolutie in Iran

De grootste bron van zorgen werd Iran, een land waarin het al vele jaren giste. De in 1925 aan de macht gekomen Pahlavi-dynastie had met haar harde moderniseringsprogramma, de economische plundering van het land en de meedogenloze inzet van leger en geheime politie (de *Savak*), het volk en een deel van de geestelijke en intellectuele elite volledig van zich vervreemd. Ayatollah Khomeini, die al vanaf de jaren dertig ageerde tegen het regime, was in 1963 in de gevangenis beland (na een mislukte opstand tegen het grondonteigeningsbeleid van de shah). Na zijn vrijlating in 1964 ging hij in ballingschap in buurland Irak, van waaruit hij zijn volgelingen en andere protesterenden jarenlang bleef oproepen tot rebellie tegen de tiran en zijn Westerse bondgenoten – die de shah ook in 1953 al eens van de ondergang hadden gered (aldus CIA-bronnen, volgens *NRC Handelsblad*, 25 augustus 2013).

Dat duurde tot september 1978 toen Khomeini uit Irak werd gezet en naar Frankrijk vertrok. Maar ook dat belemmerde hem niet om zijn agitatie verder op te voeren. Nadat het jaar daarvoor de diepe frustratie bij de Iraanse bevolking al tot ontbranding was gekomen, legden in 1978 de voortdurende stakingen en massademonstraties de economie lam en werd ook de productie van olie aangetast. Al honderden doden waren gevallen toen een ad-hoc-coalitie van religieuze en niet-religieuze leiders en uit allerlei maatschappelijke geledingen afkomstige oppositionele groepen zich nadrukkelijk achter Khomeini schaarde en het bewind van de shah aan de rand van de afgrond bracht. De VS, met sinds 1977 de Democraat Carter als president, probeerden nog wel het Iraanse

²⁶) Volgens OESO-gegevens vermeld door de NAR, gebaseerd op de dollar-prijs per vat van de Saoedische 'light crude' olie, waarbij de reële prijs geschat werd door deze nominale prijs te delen door de exportprijs van fabrieksgoederen uit de OESO (NAR 1981a, p. 66).

leger te bewegen de troon tot elke prijs overeind te houden. Maar nadat in januari 1979 de dictator om 'gezondheidsredenen' naar het buitenland was vertrokken, was het einde voor hem begonnen.

In februari landde Khomeini met zijn gevolg in Teheran, waar hij bleek te worden onthaald door uitgelaten menigten. Die voerden hem en zijn shiitische volgelingen in zeer korte tijd naar de totale overwinning: toen het leger na tien dagen van straatgevechten neutraliteit had beloofd, werd het samen met de Savak volledig uitgeschakeld. En dat was ook het lot van talloze linkse en andere niet-religieuze oppositionele bewegingen: die hadden voor een democratisch vervolg gestreden en waren er niet op voorbereid geweest zo snel het doelwit te worden van Khomeini's knuppelbendes. Al in maart werd het volk via een referendum gevraagd een principiële keuze te maken tussen een seculiere of een theocratische staat, en dat koos massaal voor de laatste. Na de uitroeping van de *Islamitische Republiek Iran* op 1 april 1979 volgde een waar schrikbewind van de geestelijkheid, die een rigoureuze toepassing van de sharia afdwong, bruut optrad tegen alle andersdenkenden, en elke buitenlandse invloed trachtte uit te roeien.

Wat hierna volgde is bekend: het *Islamitisch Reveil*, dat overigens niet pas met de Iraanse omwenteling aan de oppervlakte kwam, zou nog decennialang door-echoën en uitgroeien tot de steeds scherpere confrontatie met westerse normen en waarden die tot in heden voortduurt. Na de Khomeini-revolutie rees in veel landen, zowel binnen als buiten de regio, en ook in Islamitische staten met een soennitische meerderheid, grote vrees voor het overslaan van het Iraanse orthodox revolutionaire vuur.

Van de landen die tot tegenactie overgingen noem ik hier alleen de VS en buurland Irak.²⁷ De relatie met de VS kwam al snel onder oplopende spanning nadat de shah, na aanvankelijk te zijn geweigerd, daar toch toegang kreeg vanwege een terminale kanker die bij hem werd geconstateerd. Iran vroeg om zijn uitlevering en om teruggave van zijn in het buitenland gestalde fortuin, en eiste iets later ook de opheffing van de blokkade van haar bij Amerikaanse banken ondergebrachte overheidstegoeden, die in oktober 1979 door Washington was ingesteld.²⁸ Dit laatste was bedoeld als pressiemiddel omdat jeugdige agitators in Teheran de Amerikaanse ambassade hadden bezet, waarna voor de levens van het gegijzelde personeel werd gevreesd dat dagenlang geblinddoekt in optocht door de straten was gevoerd. De vastgelopen onderhandelingen gaven president Carter in maart 1980 aanleiding tot een gewaagde clandestiene bevrijdingsactie; maar die mislukte faliekant en kostte, behalve acht doden en enkele helicopters, in november van dat jaar ook Carters tweede termijn als president.

Vanuit Irak had intussen Saddam Hoessein, sinds juli 1979 president, gebruik gemaakt van de chaos in Iran door op 22 september 1980, na een bombardement op het vliegveld van Teheran, een leger van 70.000 man het buurland binnen te sturen. Zich verzekerd wetend van Amerikaanse inlichtingen- en wapenhulp en materiële en politiek steun van andere westelijke landen, had Saddam op een snelle overrompeling gerekend. Maar dat bleek een onderschatting van Irans vermogen om terug te vechten. Nadat de Veiligheidsraad eind september 1980 heel partijdig tot een staakt het vuren had opgeroepen zonder de agressie van Irak te veroordelen, ontstond een jarenlange loopgraven- en tankoorlog met wederzijdse raketbeschietingen en de inzet van chemische wapens – dat alles geleverd van verschillende zijden en niet zelden aan beide partijen tegelijk! Daaraan kon pas in 1988, na meer dan 1,2 miljoen doden in beide landen, een einde kon worden gemaakt. Voorts dient eraan herinnerd te worden dat deze landurige strijd vanaf het begin een diepe

²⁷⁾ Uiteraard zonder te suggereren dat andere mogendheden passief bleven. Daarnaast zou ook de militaire interventie van de Sowjet-Unie in Afghanistan langdurige en wereldwijde repercussies krijgen. Haar in december 1979 begonnen poging het wankelende bevriende regime aan zijn zuidgrens overeind te houden, werd een politiek en militair moeras – waarin de westelijke mogendheden zich nog eens begaven, zij het met tegenovergesteld oogmerken, na 11 september 2001.

²⁸⁾ Karsten raamde het totaal van deze tegoeden op circa \$ 8 miljard, waarvan \$ 5 miljard als deposito bij commerciële banken uitstond (Karsten 1980, p. 78, noot 3). Waarschijnlijk viel het in het buitenland gestalde privé kapitaal van de shah daar echter niet onder, want dat werd in het artikel nergens genoemd.

verdeeldheid teweegbracht in de Islamitische en gedeeltelijk Arabische gelederen in het Midden-Oosten en Noord-Afrika – met aan de Iraakse kant in hoofdzaak naar het Westen leunende regimes en in het pro-Iraanse kamp de meer Russisch-communistisch georiënteerde staten. Daar tussenin probeerden respectievelijk Saoedi-Arabië en Algerije een bemiddelende, zij het zelden neutrale, rol te spelen, onder andere bij de kort daarvoor nog innige bondgenoten, Jordanië en Syrië, die in tegengestelde kampen waren terechtgekomen (Dawisha 1981, p. 281-284).

Ontwikkeling van de olieprijsen en enkele economische gevolgen

Door dit alles bleef de tot voor kort relatieve rust op de internationale oliemarkt niet lang be-waard. Het in december 1978 genomen besluit van de OPEC-ministers in Abu Dhabi om in 1979 met een matige, maar stapsgewijze prijsverhoging te reageren op de in 1978 mede als gevolg van de zwakke dollar reëel gedaalde olieprijs, werd in 1979 al snel ingehaald door de feiten: enerzijds een tijdelijk geheel wegvallende, en daarna op een veel lager peil hervatte olie-aanvoer uit Iran, die nog werd versterkt door een gelijktijdige en zeer onverwachte productie-inkrimping van ruim 20 procent in Saoedi-Arabië in januari; en anderzijds twee ontwikkelingen aan de vraagkant: een strenge winter in de grote gebruikslanden en een verhoogde voorraadvorming door deze uit voorzorg tegen de crisis in Iran. Opgestuwd door de veel sneller reagerende prijzen op de vrije, niet-contractuele *spotmarkt*, verhoogden de verschillende OPEC-landen in een onderling haasje-over hun officiële prijzen als volgt:

na in december 1978 gemiddeld nog op bijna \$ 13 per vat te hebben gestaan, stegen deze prijzen eerst tot ongeveer \$ 15 in maart en \$ 18 in juni 1979, en dat ging vervolgens via \$ 24 in december van dat jaar, naar \$ 28, \$ 30 en \$ 32 per vat in respectievelijk mei, september en december van 1980.²⁹

In die laatste verhogingen waren ook de verdere productieverliezen verwerkt die werden veroorzaakt door het begin van de oorlog tussen Irak en Iran. Tot en met 1983 liepen deze verliezen echter nog hoger op dan wat alleen door de transformatie in Iran was verloren gegaan.³⁰ Tegen die tijd was de wereldeconomie namelijk al weer begonnen aan een nieuwe majeure recessie. Echter, anders dan in de nasleep van de eerste oliecrisis, daalde de internationale vraag naar olie nu veel sterker, mede ten gevolge van de crisismaatregelen die de IEA en de EG reeds in het voorjaar van 1979 namen als reactie op Iran, dit in aanvulling op de langetermijnprogramma's van beide instellingen die al enkele jaren liepen (Barents 1979, p. 713).

Begin 1983 was het OPEC-aanbod gezakt tot ongeveer 55 procent van wat het in 1979 was geweest, terwijl haar aandeel in de wereldproductie in 1981 tot beneden 40 procent was gekelderd!³¹ In die jaren fluctueerden de *spotprijzen* echter al weer flink onder de officiële OPEC-prij-

²⁹⁾ De cijfers betreffen wederom de in noot 26 geciteerde officiële prijs van de Saoedische 'light crude', die de NAR ontleende aan de *OECD Economic Outlook* van juli en december 1980 (NAR 1981a, p. 66, voetnoot 1 bij tabel 1). De andere OPEC-landen bepaalden hun eigen prijzen via officieel toegestane individuele opslagen waarin verschillen in kwaliteit en marktomstandigheden werden verdisconteerd.

³⁰⁾ Aldus Dermot Gately (1984, p. 1104), terwijl Verhagen cijfers gaf waaruit te berekenen is dat in het begin van 1982 Irans productie was teruggevallen tot 16 procent en die van Irak tot 28 procent van hun niveaus in respectievelijk 1976 en 1979 (Verhagen 1982, p. 262). De eerste auteur hebben we in het vorige hoofdstuk geciteerd over zijn analyse van de eerste oliecrisis. In verband met de nieuwste crisis besprak deze de stelling van andere onderzoekers, dat het effect van de Saoedische productiekorting van begin 1979 veel belangrijker was geweest dan dat van de Iraanse gebeurtenissen; volgens Gately steunde dit de theorie dat OPEC, en vooral Saoedi-Arabië, bewust de Iraanse troebelen gebruikten om hun eigen winst te maximaliseren, dit in tegenstelling tot de andere verklaring, die de invloed van OPEC irrelevant achtte en de prijsverdubbeling in 1979 vooral toeschreef aan de veranderende vraag- en aanbodomstandigheden (idem p. 1103).

³¹⁾ De genoemde aanboddaling komt eveneens uit Gately (1984, p. 1104), terwijl het aandeelcijfer uit Verhagen komt, die het in 1981 op 39,4 procent schatte. De laatste vroeg zich ook nog af of OPEC 1984 wel zou halen – een vaker

zen, en waren haar lidstaten op grote schaal bezig die laatste te onderbieden – toen de organisatie zich voor het eerst in haar bestaan gedwongen zag de prijs officieel met \$ 5 te verlagen tot \$ 29 per vat (Gately 1984, p. 1104).

En dat zou niet het laagste peil blijven dat de verschillende olieprijsen in de rest van de 20e eeuw nominaal noteerden, voordat zij na 1998 weer met horten en stoten zouden gaan stijgen tot het (tot het voorlopig nog steeds) hoogste niveau van \$ 147 per vat Brentolie in juli 2008! (*NRC Handelsblad* 27 december 2010). Na een diepe daling tot onder een kwart hiervan rond de jaarwisseling 2015/2016 schijnen de olieprijsen weer langzaam wat op te krabbelen.

Hoewel de olieprijsstijging van 1979-'80 belangrijk lager was dan de eerste in 1973-'74 (in procenten: 146 tegenover 300 %), was de toename van de totale kosten van de olie-invoer in de tweede oliecrisis *relatief* helemaal niet minder zwaar dan die van de eerste: in zowel de landen van de OESO als de olie-importerende ontwikkelingslanden steeg de olierekening beide keren met 2 procent van hun respectievelijke BNP's – wat voor de OESO-landen uitkwam op een toename sinds 1978 met \$ 150 miljard tot \$ 290 miljard in 1980 en voor de genoemde ontwikkelingslanden met \$ 25 miljard tot \$ 51 miljard (NAR 1981a, p. 12).

Er zijn ook andere verschillen geconstateerd tussen de twee oliecrises: het overschot op de lopende rekening van de betalingsbalansen van de OPEC was in de nieuwste crisis veel hoger en duurde het veel langer dan in de eerste. In 1974 was het, achteraf gezien, opgelopen tot zo'n \$ 60 miljard – wat destijds tot beduchtheid voor een mondiale onderbesteding zorgde –, maar in 1975 bleek het al weer te zijn teruggevallen tot ongeveer de helft, op welk niveau het nog enkele jaren bleef hangen totdat het in 1978 – aan de vooravond van de nieuwe crisis – tot het lage niveau van \$ 5 miljard daalde.³² Tijdens de tweede oliecrisis, toen de prijsverhogingen over veel meer maanden werden uitgesmeerd dan tijdens de eerste, liep dit OPEC-overschot echter eerst opnieuw op tot \$ 67 miljard in 1979, en zelfs tot \$ 114 miljard in 1980, voordat het pas in 1981 iets terugzakte tot het nog altijd zeer hoge niveau van ruim \$ 81 miljard.³³

De hier tegenoverstaande tekorten op de lopende rekening van de rijke industrielanden en de ontwikkelingslanden waren in eerste instantie, in 1974, voor beide groepen ongeveer even groot. Maar in de vier jaren tot aan de tweede crisis en in de drie jaren daarna ontwikkelden de tekorten van deze landengroepen zich zeer ongelijkmatig, met nu eens een hoger tekort voor de ontwikkelingslanden (in 1975, '78 en '81), dan weer voor de industrielanden (in 1977 en '80), plus twee ongeveer even grote tekorten in 1976 en '79. In elk van de drie nieuwste crisisjaren waren echter de tekorten van zowel de ene als de andere landengroep aanzienlijk hoger dan die van na de eerste crisis (Laer & Vliegenthart 1981, p.60).

Extra problemen van ontwikkelingslanden tijdens de tweede oliecrisis

Een iets latere bron signaleerde ook grote verschillen tussen deze crises op het punt van de econo-

gestelde vraag in die tijd. Volgens deze auteur zou dat gedeeltelijk afhangen van het gedrag van Saoedi-Arabië, met 40 procent nog altijd OPEC's belangrijkste producent. Uiteindelijk zou het echter met OPEC 'als kartel' gedaan zijn, zo meende hij (Verhagen 1982, p. 262-263) – een waarheid als een koe, maar tot en met het eerste decennium van de 21e eeuw nog altijd niet gerealiseerd.

³²⁾ Ik put deze gegevens uit deel III van een serie van drie beschouwingen over de verschillende oorzaken en gevolgen van de twee oliecrises door een zestal medewerkers van het ministerie van Financiën in ESB-afleveringen van januari 1981. Die concentreerden zich per aflevering op een ander aspect: Deel I van Johannis et al (1981) ging over de OESO-landen; deel II van Laer & Riegen (1981) over de olie-exporterende en de overige ontwikkelingslanden; en deel III van Laer & Vliegenthart (1981) over de mondiale aspecten van beide crises. De hierboven genoemde cijfers staan in tabel 1 op p. 60 van Laer & Vliegenthart 1981.

³³⁾ Beide laatste jaren betroffen ramingen uit de gebruikte OESO-bron (Laer & Vliegenthart 1981, p. 60).

mische gevolgen die zij hadden voor elk van de olie-importerende landengroepen. Terwijl de olieprijsverhogingen beide keren relatief even zwaar aankwamen (zoals hierboven aangehaald), konden de scherpere stijgingen van de eerste crisis niet alleen veel sneller worden verwerkt dan de veel beperktere stijgingen van de tweede, maar waren ook de gevolgen van die stijgingen voor de economieën van deze twee landengroepen na de tweede crisis geheel anders dan die van de eerste. Zoals we in het vorige hoofdstuk hebben gezien, deed, individuele landen en subgroepen daargelaten, de groep van de ontwikkelingslanden als geheel het na de eerste crisis minder slecht dan de groep van de ontwikkelde industrielanden. Voor de laatste, zo schreef het World Development Report van 1984, was de recessie na die eerste crisis 'sharp but short' geweest – met een heel lage groei in 1974 en zelfs een daling in 1975, voordat er in 1976 al weer een flinke opleving ontstond. De groep van de ontwikkelingslanden groeide daarentegen in deze twee jaren alleen iets minder hard dan zowel daarvoor als daarna.³⁴

Maar de tweede recessie van 1980-'83 was weliswaar 'not so sharp, but it lasted longer', volgens dit rapport: de industrielanden zagen nu hun toch al wat lagere BBP-groei van 3,3 procent in 1979, eerst twee jaar lang op een nog lager niveau uitkomen (in beide jaren 1,3 procent en in '82 ook nog eens absoluut dalen (met 0,5 procent), voordat in 1983 een nog steeds matige stijging van 2,3 procent ontstond. Tegelijkertijd verging het de genoemde ontwikkelingslanden in deze tweede periode lang niet zo goed als na de eerste oliecrisis: in 1980 zakte namelijk ook hun groei van het BBP stevig in, tot niet meer dan 2,5 procent. En terwijl hun groei in 1981 en '82 nog iets lager uitkwam (respectievelijk met 2,4 en 1,9 procent) zette hun vertraging zich ook in 1983 nog voort: nu met een groei van slechts 1,0 procent. Met andere woorden: terwijl deze ontwikkelingslanden in althans de eerste drie jaren van de tweede recessie nog steeds wel iets meer groeiden dan de industrielanden, werden zij deze keer zowel veel ernstiger als langduriger getroffen dan tijdens de eerste recessie (World Bank 1984, p. 11).

Over de vraag waarom deze ontwikkelingslanden deze keer zwaardere klappen kregen dan na de eerste oliecrisis is destijds veel gediscussieerd en geschreven. Het deze keer langer durende lagere groeipeil van de ontwikkelde industrielanden, hun voornaamste afnemers en leveranciers van kennis, goederen en kapitaal, was duidelijk een belangrijke factor, zoals ook de grotere en eveneens langer durende tekorten op de lopende rekening van beide landengroepen onmiskenbaar een extra negatieve invloed hadden op de groeipotentie van de ontwikkelingslanden. Deze factoren zijn echter op zichzelf weer resultanten van andere factoren, die in twee groepen uiteenvallen: enerzijds het gevoerde beleid in elk van deze landengroepen en dat van de olie-exporterende landen met de grootste overschotten; en anderzijds de meer structurele veranderingen in de onderliggende omstandigheden in en van deze landengroepen, al of niet beïnvloed door doelbewust beleid in eerdere perioden. Omdat een uitputtende opsomming van alles wat de minder gunstige ontwikkeling van olie-importerende ontwikkelingslanden in de huidige periode veroorzaakte, haalbaar noch opportuun is, volsta ik hier met enkele punten uit de literatuur van destijds; zonder noodzakelijk representatief te zijn voor de communis opinio daarin, waren deze elementen kennelijk belangrijk genoeg om veelvuldig genoemd te worden.

- In tegenstelling tot tijdens de eerste oliecrisis – toen veel industrielanden nog een wat ruimer bestedingsbeleid voerden, wat de snelle verwerking van de olieprijsverhoging gunstig beïnvloedde – werd al vóór de tweede crisis het roer omgegooid naar een veel beperkender beleid, met terugdringing van de inflatie als het hoogste doel (onder andere Johannis et al 1981, p.13).

³⁴) De cijfers waarmee dit World Development Report dit illustreerde wijken op twee punten af van cijfers die ik hierboven en in het vorige hoofdstuk heb gegeven: ze betreffen niet de BNP's p.h. maar de BBP's van deze landen, en de groep van de ontwikkelingslanden omvat niet alleen olie-importerende landen, maar ook enkele olie-exporteurs uit de midden-inkomensgroep van die landen (World Bank 1984, p.11).

Het tegengaan van begrotingstekorten van de overheid, de krappere geldpolitiek, en in enkele landen (waaronder Nederland) ook de ingrepen in de loon- en prijsontwikkeling, drukten de investeringen en daarmee de groei van de economieën. Deze lagere groei tastte de vraag naar importgoederen uit onder andere ontwikkelingslanden sterk aan, waarna de tweede oliecrisis die vraag nog eens extra afremde, en tegelijkertijd de inflatie en de werkloosheid nieuwe impulsen gaf.³⁵

- De doorsluizing van een deel van de oliedollaroverschotten van de rijkere olielanden naar kredietwaardige ontwikkelingslanden via het westelijke particuliere bankwezen na de eerste oliecrisis was mede mogelijk gemaakt, en ten dele zelfs enigszins uitgelokt, door het zeer lage niveau van de reële rente (nominale rente minus inflatie) dat was ontstaan in de tijd van het veel ruimere bestedingsbeleid en de snel stijgende inflatie in de ontwikkelde industrielanden.³⁶ Dit *recycling*-mechanisme raakte in de jaren daarna echter in het ongerede mede door het beperkende beleid dat de industrielanden inmiddels waren gaan voeren: de striktere monetaire aanpak leidde bijvoorbeeld een stijging in van zowel de nominale als (zodra de inflatie terugliep) de reële rente, wat de ontwikkelingslanden die grote schulden hadden aangegaan³⁷ niet alleen voor hogere rentelasten plaatste, maar hen tevens minder kredietwaardig maakte voor nieuwe leningen.
- Een deel van deze laatste ontwikkelingslanden had deze nieuwe problemen echter gedeeltelijk ook aan zichzelf te wijten: hadden zij in 1974 al overdadig geleend – méér dan voor hun tekort op de lopende rekening was nodig geweest –, in 1978 t/m '80 deden zij dit nog eens en op nog veel grotere schaal, terwijl in drie van deze vier jaren tweederde tot driekwart van hun tekortfinanciering werd gedaan met schuldvergroten de kapitaalimporten. Het probleem was niet slechts dat daardoor de externe schuld van deze ontwikkelingslanden eind 1979 reeds was opgelopen tot het dubbele van eind 1975 (en zelfs tot het drievoudige van eind 1973 – cijfers t/m 1980, in NAR 1981a, p. 75); maar dat het grootste deel van de aangetrokken financiële middelen niet was gebruikt voor efficiënte en productieve investeringen, maar voor het handhaven van hun importen boven het niveau van hun (teruglopende) exporten. Het aantal landen dat achterstanden opliep in zijn aflossings- en renteverplichtingen steeg tussen 1974 en eind 1978 dan ook van drie tot achttien.³⁸ Per ultimo 1980 was hun aantal zelfs al opgelopen tot 26 landen, met een totaal aan achterstallige betalingen van ruim \$ 6,5 miljard – een bedrag dat overigens zonder de omvangrijke schuldherstructureringen van dat jaar nog 'veel hoger zou zijn geweest', aldus Van 't Veer (1981, p. 1063).
- Tegelijkertijd kwamen in deze latere jaren ook de internationale banken, die na de eerste oliecrisis nog happig waren geweest op de additionele kredietvraag uit de Derde Wereld, steeds meer in problemen: terwijl door de verzwakkende terugbetalingscapaciteit van ontwikkelingslanden met lagere groei en toenemende schulden de landenrisico's van deze banken alsmaar verder opliepen, verslechterde hun solvabiliteit omdat hun eigen vermogen steeds verder achterbleef bij de toename van hun risicodragende activa. Bovendien kwamen er tijdens en na de

³⁵⁾ Voor meer gedetailleerde analyses van de stelling dat het restrictieve beleid van de (meeste) OESO-landen de door de tweede oliecrisis veroorzaakte recessie *verdiepte en verlengde*, en daarmee extra negatieve impulsen gaf aan de olie-importerende ontwikkelingslanden, zie het reeds genoemde World Development Report 1984, hoofdstuk 2 (World Bank 1984, p.11-33) en Harvey 1985. De hierna volgende punten betreffende zowel nadere illustraties als partiële uitwerkingen van dit meer algemene proces van negatieve beïnvloeding.

³⁶⁾ Op de Eurovalutamarkt bijvoorbeeld was de reële rente in de periode 1973-'79 gezakt tot gemiddeld 0,7 procent per jaar, en zelfs verschillende keren *negatief* geworden (World Bank 1984, p. 22).

³⁷⁾ Schulden die vaak nogal korte looptijden hadden en bovendien voor een groot gedeelte tegen variabele rente waren afgesloten (World Bank 1984, p. 28).

³⁸⁾ Al deze cijfers komen uit Laer & Riegen 1981, p. 40-41, en de tabellen 3 en 4. Uit tabel 4 blijkt bovendien dat de eerstgenoemde schuldvergroten de transacties in 1978 zelfs ruim drie keer zo groot waren als het tekort op de lopende rekening.

nieuwste oliecrisis nog veel omvangrijkere dollaroverschotten van de OPEC op hen af die een weg zochten naar rendabele beleggingsmogelijkheden in het buitenland. Gevreesd werd dan ook dat deze banken niet bereid of in staat zouden zijn aan de doorsluizing van deze overschotten dezelfde bijdrage te leveren als na de eerste crisis.³⁹ Gepleit werd daarom voor een grotere rol van internationale instellingen als het IMF en de Wereldbank, maar ook van de EG en de OPEC.⁴⁰

Extra problemen waren er deze keer ook voor Nederland, dat de tweede oliecrisis veel slechter doorkwam dan de groep van de industrielanden als geheel – die problemen leidden tot speciale bezuinigingsmaatregelen die het kabinet in 1978 introduceerde, maar die ik pas in paragraaf 7.3.1 zal bespreken. Hier ga ik eerst verder met de internationale besluitvorming over het ontwikkelingsvraagstuk naar aanleiding van de bovenbeschreven gebeurtenissen en ontwikkelingen en het optreden van Nederland in deze periode.

7.2.2 Openingen voor verder Noord-Zuid-overleg?

Voor wat betreft de internationale onderhandelingen over structurele maatregelen die zouden moeten bijdragen tot het ontstaan van een NIEO, zou het eerste regeerjaar van het kabinet-Van Agt-1 een relatief stil jaar worden. Nadat op 1 januari 1978 de eerste verlenging van het Multi-Vezel-Akkoord (MVA-2) in werking was getreden – waarover was mee onderhandeld door het vorige kabinet – zou er op de gebieden die ik in dit boek behandel praktisch het hele jaar niets bijzonders meer gebeuren: geen belangrijke internationale conferenties, en geen politiek-strategisch belangrijke besluiten of dito publicaties.

Er zou in 1978 wel worden doorgegaan met specifieke onderhandelingen over afzonderlijke grondstoffenovereenkomsten, zoals er ook zou worden geprobeerd de besprekingen over het *Common Fund* (CF) voor dit soort maatregelen te hervatten, die in december 1977 voor de tweede keer waren vastgelopen. En er zou ook een begin worden gemaakt met de onderhandelingen over de (in principe afgesproken) verlenging van de *Conventie van Lomé*, die op 1 maart 1980 zou aflopen. Maar dat zijn beide onderwerpen waarover pas later in deze periode besluiten zouden vallen, zodat ik die in de latere subparagrafen aan de orde zal stellen – samen met de in 1979 t/m '80 geplande Noord-Zuid-conferenties (Unctad-5, Unido-3, en de 11e SA-VN, die over DD-3 en de voortzetting van de algemene Noord-Zuid-onderhandelingen zou beslissen), en nog enkele specifiekere conferenties in 1981.

In de huidige sectie beperk ik mij tot enkele meer algemene voorbereidingen op dit Noord-Zuid-overleg die in 1978 plaatsvonden, enerzijds in Nederland (zowel binnen ambtelijke kring als in overleg met het parlement) en anderzijds in de OESO.

De sombere vooruitzichten waarover ik het in het begin van deze paragraaf had, waren uiteraard ook binnen DGIS niet onopgemerkt gebleven. Zo schreef het hoofd van het Bureau handelspolitieke zaken en grondstoffen van DIO op 6 januari 1978 aan zijn souschef dat, blijkens de ondertitel van zijn memo: 'de NIEO verder weg is dan ooit' (Dierikx et al., red., 2007, p. 7). Na deze stand van zaken in zes punten te hebben toegelicht, en na ook nog enkele kritische opmerkingen te hebben gemaakt over de gebrekkige effectiviteit van de toegepaste onderhandelingsmethoden,

³⁹⁾ Die vrees werd onder anderen gedeeld door Mangé (1980b, p. 858) en Laer & Vliegthart (1981, p. 63). Maar Van 't Veer was negen maanden na deze auteurs (dus na afloop van de periode-De Koning) al weer wat minder pessimistisch (Veer 1981, p. 1063).

⁴⁰⁾ Naast diverse van de reeds geciteerde bronnen werd dit ook bepleit door de NAR (1981a, p. 13) en Daniel (1981), die er beiden uitgebreide analyses aan toevoegden van de diverse financieringsmogelijkheden.

en de ontbrekende sturing door de in december 1977 gevormde *Committee of the Whole* van de AV-VN, alsmede de groeiende onenigheid binnen de G77, stelde de auteur (drs. D. Bark) de vraag, die zonder meer als de hoofdvraag van deze tijd mag worden gekenschetst:

Of, en in hoeverre, de bestaande 'structuren en procedures het genereren van politieke wil vereenvoudigen of bemoeilijken'? (idem p. 9).

Zijn eigen vermoeden neigde naar het laatste, althans: dat de bestaande vorm van het internationale overleg het de landen die wellicht wél tot iets bereid zijn 'in elk geval niet gemakkelijk maakt.' En het bloksgewijze onderhandelen van Noord en Zuid – waarbij de vragende partij, de G77, individuele landenwensen klakkeloos bij elkaar optelt tot een 'vaak inconsistent' en 'maximalistisch' geheel, terwijl de westerse groep het tegenovergestelde doet en alles uit haar aanbod schrappt dat voor enig land moeilijk ligt, wat een 'minimalistisch' groepsstandpunt oplevert – was volgens hem een belangrijke oorzaak. De daardoor ver uiteen liggende uitgangspunten maakten dan ook 'dat van een serieus gesprek al meteen geen sprake kan zijn.' Bovendien zouden 'eventuele serieuze tegemoetkomingen van de westerse groep de G77 meteen splitsen' (idem p. 9-10).

Dit laatste was een wel wat eenzijdig verwijt – alsof de westerse landen niet evenzeer probeerden aan hun blokken vast te houden. Het was dan ook niet zozeer het streven naar consensusoplossingen, dat tegenstellingen verdoezelde en overeenstemming tegenhield – zoals de auteur van dit memo hierna suggereerde –, maar de *alles-of-niets*-strategie van de vragers tegenover, op zijn best, een *alleen-kleine-stapjes*-houding van de aanbieders, die voor moeilijkheden zorgde.

Deze kritiek was ook in 1977 al vernomen in de literatuur, en toen evenmin altijd aan beide blokken gericht geweest.⁴¹ De conclusie die de memoschrijver er nu uit trok: dat het NIEO-debat 'gedepolitiseerd' moest worden, was dan ook 'even voor de hand liggend als ontmoedigend', zoals hij zelf toegaf (idem p. 10). Het verhinderde hem weliswaar niet om met enkele beleidsmatige aanbevelingen te vervolgen – zoals: in de komende tijd minder aandacht besteden aan 'het formuleren van globale oplossingen voor "wereldwijde" problemen of groepen van samenhangende problemen' – waarvoor bewezen zou zijn dat de politieke wil ontbrak om aan het overeengekomen uitvoering te geven. Met als alternatief om, samen met gelijkgezinde landen, te streven naar 'doelstellingen die op korte termijn haalbaar lijken en toch een duidelijk relatie hebben met het streven naar nieuwe verhoudingen' (idem).

De vraag is evenwel of dit een zinvolle tegenoverstelling was: kan het streven naar haalbare doelstellingen, dat sowieso nuttig en nodig is, alleen dan iets opleveren als het zoeken naar samenhang en uitruilmogelijkheden op een breder terrein geheel wordt opgegeven? En, evenmin onbelangrijk: grotere, en economisch-strategisch beter gesitueerde ontwikkelingslanden vinden hun voordeel toch wel in allerlei ad hoc allianties – maar waarop mogen de kleinere en minder bedeelde arme landen hun hoop richten als er alléén ad hoc gepraat wordt?

Of deze principiële vragen in de weken of maanden na dit memorandum nog dichter bij beantwoording kwamen, is niet vast te stellen aan de hand van documenten die in dit vijfde ING-boek zijn opgenomen. Wel bleek één maand later, op 7 februari 1978, uit De Konings beantwoording van de, wederom talrijke, schriftelijke vragen uit de Tweede Kamer over de MvT voor 1978, dat er op geen van deze punten al een duidelijke, afgeronde visie bestond. Bij elke vraag die iets te maken had met algemenere kwesties in het Noord-Zuid-overleg, kwam meestal al na één of enkele zinnen een verwijzing naar de in de regeringsverklaring aangekondigde nota over de structurele ontwikkelingssamenwerking.⁴²

⁴¹⁾ Ik heb er in het vorige hoofdstuk naar verwezen bij zowel de grondstoffen- als de CIES-onderhandelingen.

⁴²⁾ Ik noem specifiek de vragen 19 (over de verder groeiende kloof tussen besluitvorming en uitvoering), 21 (over het thematiseren en decentraliseren van het overleg met ontwikkelingslanden), 25 (over het streven aan beide zijden naar voortzetting van de dialoog en het bij de geïndustrialiseerde landen ontbreken van voldoende politieke

Uiteraard was de beloofde nieuwe nota niet een-twee-drie op tafel te leggen, al werd er in De Konings eerste MvT voor 1979 (van september 1978) wel al iets gezegd over het in de volgende jaren komende internationale overleg.⁴³ Eerst kwam echter het eerdergenoemde pleidooi van het OESO-secretariaat – en dat bevestigde dat de vraag naar mogelijkheden voor een meer samenhangende benadering van de Noord-Zuid-onderhandelingen politiek en inhoudelijk gezien nog niet voor iedereen een gepasseerd station was.

Ideeën van het OESO-secretariaat

Het secretariaat van de OESO, dat al sinds 1969 onder leiding stond van een Nederlandse SG, Emile van Lennep,⁴⁴ legde op 31 maart 1978 een document voor aan de lidstaten dat de opmerkelijk wervende titel droeg van: *'North/South: The Basis for a Constructive and Coherent Approach by the OECD Countries'*.⁴⁵ Het document bepleitte een benadering waarin de twee vraagstukken van *interdependentie* en *armoede en ongelijkheid* in de wereld niet als onderling tegenstrijdige, maar als met elkaar verbonden problemen van de wereldeconomie worden neergezet. Beide, aan de Noord-Zuid-dialoog ten grondslag liggende problemen, zouden namelijk binnen één samenhangend langetermijnraamwerk moeten worden aangepakt, waarbij zou moeten worden voortgebouwd op die terreinen waar gemeenschappelijke belangen kunnen worden vastgesteld. Aldus zou dit samenhangende raamwerk moeten bestaan uit drie elementen, die het document als volgt omschreef:

- a. 'The requirements for the efficient management of interdependence within the world economy;
- b. a medium/long-term view of the sort of changes in structure and balance within the world economy which both the industrial countries and the developing countries would consider desirable; (and)
- c. a commitment to a continuing and evolving approach to development co-operation, which would clearly go beyond the strict needs of economic interdependence to strengthen the ca-

wil) in *IS* 1978, p.36-38.

⁴³) Er is echter wel een document: een memo aan de aangewezen hoofdauteur van de structuurnota, drs. Leo van Maare, d.d. 28 maart 1978 (Dierikx et al., red., 2007, p. 80-81), waaruit blijkt dat deze er toen al mee bezig was. Uiteindelijk zou de nota pas bij de MvT voor 1980 verschijnen (zie de volgende subparagraaf).

⁴⁴) Van Lennep zou nog tot 1 september 1984, die functie blijven vervullen, daarmee een totaal van 15 jaar volmakend (in zijn vorige functie was hij nog honkvaster geweest: Thesaurier-Generaal van het ministerie van Financiën sinds 1951 – Dierikx et al., red., 2005a, p. 789). Het is aannemelijk dat de positief-ambitieuze strekking van de OESO-voorstellen voor een belangrijk deel ook aan Van Lenneps persoonlijke inzet te danken was. Dat was bij een organisatie als de OESO bij uitstek mogelijk, omdat die, volgens Van Gorkom, ondanks haar intergouvernementele opzet, enkele duidelijk supranationale elementen kent: 'een ijzersterk, onafhankelijk en professioneel secretariaat onder leiding van sterke, onafhankelijke secretarissen-generaal met uitvoerende en initiërende bevoegdheden.' Hoewel haar 'besluitvormingsprocedures op unanimiteit' berusten, maakten volgens Van Gorkom zulke 'quasi-supranationale elementen (...) toch doeltreffende beleidsbesluiten mogelijk.' Daarnaast vermeldde hij ook Van Lenneps idee van internationale organisaties als de 'hoeders' van het internationale systeem (Gorkom 2009, respectievelijk p.169 en 168), die het OESO-secretariaat bij uitstek een taak gaf die het hier besproken document trachtte te vervullen.

⁴⁵) Dit document is vermoedelijk nooit integraal gepubliceerd. Ik ken het slechts als een vertrouwelijk stuk dat enkele maanden later beschikbaar werd gesteld aan de NAR-Werkgroep die een advies voorbereidde over de komende vijfde conferentie van Unctad in mei-juni 1979 in Manilla. De in dit document neergelegde OESO-voorstellen zijn uitgebreid samengevat in dit NAR-advies en aanbevolen als basis voor de Nederlandse opstelling in Unctad-5. Omdat het document zelf niet meer in mijn bezit is betreffen mijn hierna volgende verwijzingen ernaar formeel, ook als ik aanhalingstekens gebruik, in hoofdzaak alleen de samenvatting van de NAR (aldus weergegeven in: NAR 1979b, p. 12-14). Er is slechts één uitzondering, daar waar ik hieronder een engelstalig citaat uit het document prefereer dat ik (weliswaar zonder aanhalingstekens) aantrof in een nota van BuZa-minister Van der Klaauw aan de ministerraad, d.d. 2 juni 1978 (deze nota zelf, opgenomen in het vijfde ING-boek: Dierikx et al., red., 2007, p. 146-151, komt nog ter sprake).

capacity of developing countries to participate as more equal partners within the world economy and to provide for accelerated development in the poorer parts of the world, if possible within some broad frame of objectives for the next decade or two' (Dierikx et al., red., 2007, p.148).

Voor deze elementen zou, gelet op de technische en politieke problemen van het moment, op korte termijn alleen een pragmatische en op deelterreinen gerichte benadering haalbaar zijn, economisch en politiek gezien, een benadering die zich vooral zou kunnen richten op die onderwerpen en vraagstukken waarover reeds een begin van overeenstemming bestaat of ontwikkeld kan worden. Om zowel politieke als humanitaire redenen zou echter tegelijkertijd en op voortgaande basis een substantieel ontwikkelingssamenwerkingsprogramma moeten worden uitgevoerd, dat een doorgaande, aanzienlijke middelenoverdracht inhoudt en tevens flexibel genoeg is om een breed scala van ontwikkelingsrelevanten maatregelen te kunnen omvatten. Over de doeleinden en middelen van dit programma zou overlegd kunnen worden 'in één van de meer representatieve internationale fora' (NAR 1979b, p. 13).

Het OESO-secretariaat wees er volgens de NAR op, dat het voor een efficiënte aanpak binnen het voorgestelde raamwerk nodig zou zijn een aantal onderwerpen uit het algemene Noord-Zuid-overleg te lichten en die in 'andere, meer beperkte, overlegkaders' aan de orde te stellen. De landen die aan deze laatste deelnemen zouden dan 'functioneel' moeten worden bepaald op basis van de rollen die zij spelen, zodat bij de betreffende onderwerpen de strikte scheidslijn tussen Noord en Zuid zou worden doorbroken en vervangen door, bij voorbeeld, die tussen producenten- en consumentenlanden (idem).

Het OESO-secretariaat beseftte echter wel dat veel van het voorgaande op politieke bezwaren zou kunnen stuiten, en opperde daarom dat, teneinde aanvaarding van deze aanpak mogelijk te maken, aan twee voorwaarden zou moeten worden voldaan:

- Duidelijk maken dat een meer functionele participatie van landen in specifieke onderhandelingen slechts een middel is om meer effectieve vooruitgang te bereiken, en 'in geen geval mag leiden tot een tactiek van verdeel-en-heers of tot een ondermijning van het algemene overleg over Noord-Zuid-vraagstukken in fora als de COW⁴⁶ of Unctad.'
- De OESO-landen spreken zich publiekelijk uit voor de aanvaarding van het met deze secretariaatsvoorstellen beoogde substantiële programma van ontwikkelingsactie (idem).

Als mogelijke uitvoeringsstappen specificeerde het OESO-secretariaat onder andere het nader in kaart brengen van de aard en omvang van de economische relaties tussen de ontwikkelde landen en diverse categorieën van ontwikkelingslanden, en het inventariseren van de bij de verschillende landengroepen levende ideeën over hoe de wereldeconomie zich zou moeten ontwikkelen op middellange en lange termijn; aan de hand van de hierbij vergaarde inzichten zou vervolgens gezocht moeten worden naar constructieve oplossingen voor een aantal deelproblemen op basis van gemeenschappelijk belang (idem p.13-14).

Naast deelonderwerpen die zich volgens het OESO-secretariaat hiervoor leenden,⁴⁷ wees het ook op een aantal terreinen van macro-economische politiek 'waarvoor een belangenparalelliteit bestaat', zoals: sturing van de vraag, management van de monetaire problemen in de wereld, handhaving van een eerlijk en open handelsstelsel, en ontwikkelingssamenwerking. Bij deze vier onderwerpen, die in feite neerkomen op het doeltreffend managen van de wereldeconomie, zou binnen het eerdergenoemde raamwerk een toenemend gewicht kunnen worden toegekend aan de

⁴⁶) De toen gangbare afkorting voor de Committee of the Whole van de AV-VN., die de door de G77 bepleite nieuwe ronde van wereldwijde onderhandelingen voorbereidde.

⁴⁷) Genoemd werden: 'energie, voedselveiligheid, natuurlijke hulpbronnen en belangrijke grondstoffen, gastarbeid, industriële ontwikkeling, technologie, kapitaalstromen, multinationale ondernemingen en investeringen' (NAR 1979b, p. 14).

belangen en speciale behoeften van de ontwikkelingslanden.

De NAR rondde zijn samenvatting van de OESO-voorstellen af met enkele als 'belangrijk' aangeduide kwalificaties en verduidelijkingen van de concepten '*wederzijds belang*' en '*interdependentie*', zoals:

- erkenning dat interdependentie een verre van uniform verschijnsel is, en dat de omvang ervan een kwestie is van structuur en politiek;⁴⁸ en
- dat de stelling van ontwikkelingslanden, dat hun zwakke onderhandelings- of marktpositie in het algemeen leidt tot een 'systematisch ongelijke internationale verdeling', niet zonder meer terzijde mag worden geschoven; structurele veranderingen die deze landen in staat stellen om op een meer gelijkwaardige basis te functioneren in de wereldeconomie moeten daarom eveneens erkend en aanvaard worden.

Met daarna als laatste de institutionele aanbeveling, dat zo'n meer gelijkwaardige deelname volgens het OESO-secretariaat de behoefte onderstreepte aan een 'Derde-Wereldsecretariaat, waarbinnen de belangen van de ontwikkelingslanden kunnen worden vastgesteld' (idem p. 14).

Afgezien van wat vaagheden en onduidelijke formuleringen (misschien ten dele toe te schrijven aan de samenvatting van de NAR, maar ook aan het noodzakelijke diplomatiek laveren van het OESO-secretariaat), kon met deze voorstellen inderdaad van een, in beginsel, constructieve en coherente benadering van de OESO-landen worden gesproken. Ze sloten inhoudelijk wel aan bij ideeën die ook in Pronks laatste MvT (voor 1978) waren geopperd naar aanleiding van het mislukken van de CIES (MinBuza 1977a, p. 52-57). Maar het OESO-secretariaat ging wel verder dan Pronk, en vooral het feit dat een invloedrijke institutie als deze met een dergelijk uitgewerkt pleidooi kwam gaf hoop. De eerste vraag was dan ook of deze voorstellen, die behandeld zouden worden tijdens de minister-raad van de OESO op 14 en 15 juni 1978 in Parijs, de respons kregen die nodig was voor de volgende stap.

Wat Nederland betreft kan in elk geval uit de in noot 45 genoemde nota van minister Van der Klaauw aan de Nederlandse ministerraad over de komende OESO-raad worden geconcludeerd, dat de basisgedachte van het OESO-document werd aanvaard. De geopperde samenhang tussen armoedebestrijding en de noodzaak van wereldwijd economisch management op langere termijn bevestigend, poneerde de BuZa-minister zelfs dat 'de oplossing van het probleem van onderontwikkeling een essentiële voorwaarde is voor herstel van de wereldeconomie en uit dien hoofde in het belang van rijk en arm' was (Dierikx et al., red., 2007, p.148) – een wat slordige formulering, die met een vervanging van het woord 'oplossing' door 'aanpak' beter te verdedigen zou zijn geweest. Maar de bedoeling was goed. Niet alleen zou de gemeenschappelijkheid van de belangen van geïndustrialiseerde en ontwikkelingslanden 'niet te eng gedefinieerd moeten worden', zoals minister terecht stelde, er zou van Nederlandse zijde ook op gewezen moeten worden dat de geloofwaardigheid van een op gemeenschappelijkheid gebaseerd beleid op het spel staat als de industrielanden 'niet bereid zijn daar ook financiële consequenties aan te verbinden' – in welk verband Van der Klaauw de constatering van de OESO-SG aanhaalde, dat het voorlopige ODA-BNP-percentage van de DAC voor 1977 gemiddeld beneden de 0,31 procent was gezakt – 'the lowest ever recorded' (idem, respectievelijk p. 148 en 150) een opportune opmerking was.

Of deze Nederlandse stellingname echter zoden aan de dijk zette in de OESO-bijeenkomst van juni 1978 werd niet meteen duidelijk. Het ING-boek bevat bijvoorbeeld wel een ambtelijk memorandum, d.d. 27 juni 1978, dat zichzelf omschrijft als 'een evaluatie van de OESO-Ministerraad'

⁴⁸) Zo werd erop gewezen dat de meeste regeringen, in alle delen van de wereld, in feite gekozen hadden voor een beperkte integratie van hun economieën in de wereldmarkt (zie de landbouwpolitiek van de meeste rijke landen), zodat daarom ook het verlangen naar een zekere mate van 'self-reliance' dat bij veel ontwikkelingslanden leeft, 'expliciet erkend zal moeten worden.'

(Dierikx et al., red., 2007, p.168-171). Maar dit memo aan minister De Koning gaf alleen een beoordeling van de mogelijke positieve en negatieve gevolgen van wat de auteur, F. Racké, aanduidde als een 'nieuwe interpretatie van de noord-zuid-relatie zoals die recent in de besluitvorming van geïndustrialiseerde landen is ontwikkeld' (idem p.168), en bevatte geen verslag van de besluiten die door de OESO-raad werden genomen. Deze evaluatie was overigens wel interessant, realistisch en redelijk evenwichtig, met terechte kanttekeningen bij de 'duidelijke begrenzingsen aan de aard van de nieuwe generositeit' – die uiteraard nog wel moest blijken. Overwegingen van eigenbelang maakten, volgens Racké, de eventuele toezegging van additionele geldstromen naar ontwikkelingslanden wel harder en stelliger, maar 'zij bepalen [ook] de richting en aanwending van die geldstromen in voor armoedebestrijding oneigenlijke zin' (idem). Zijn conclusie, dat de genoemde nieuwe interpretatie positief kan worden beoordeeld, 'omdat hiermee in de structurele sfeer grotere evenwichtigheid in de internationale economische verhoudingen kan worden nagestreefd en belangrijke additionele financiële hulpstromen zich op ontwikkelingslanden kunnen richten', kan dan ook worden gedeeld, evenals zijn waarschuwing dat 'interdependentie dus nimmer de noodzaak van een actief 'OS-beleid kan wegnemen (idem p. 170) – maar dit laatste had ook het OESO-document al benadrukt.

Over de vraag wat er tijdens genoemde OESO-ministerraad besloten werd was wel iets te vinden in de MvT voor 1979, die rond dezelfde datum geconcipeerd werd. Maar veel was het niet, en wat er stond was zodanig versnipperd en vermengd met andere beschouwingen dat slechts met moeite te achterhalen is wat er was overgebleven van het als een samenhangend geheel bedoelde voorstellenpakket van het OESO-secretariaat. Letterlijk schreef deze MvT slechts ten aanzien van één onderdeel van dit pakket dat voor ontwikkelingslanden van belang was, namelijk de 'bevordering van de investeringen in ontwikkelingslanden', dat de secretariaatsvoorstellen daarvoor 'geclausuleerde instemming van de OESO-ministers' hadden gekregen 'en thans verder zullen worden uitgewerkt.'

Verder stond er nog wel dat dit secretariaat 'ook nadere uitwerking zal geven aan de voorgestelde, meer functionele, op interdependentie en gemeenschappelijk belang gebaseerde aanpak van de Noord-Zuid-betrekkingen' (MinBuza 1978a, nr. 2, p. 56). Afgezien van enkele onduidelijke zinnen die allerlei vragen onbeantwoord lieten, was het echter evenmin zeker of de hier genoemde 'meer functionele' aanpak van de Noord-Zuid-betrekkingen wel geheel overeenkwam met wat het secretariaat had bedoeld met zijn constructieve en samenhangende benadering – die immers verder moest gaan dan 'the strict needs of interdependence'.⁴⁹ En of, en in hoeverre, de OESO-lidstaten het eens waren geweest met deze laatste liet deze MvT geheel in het midden.⁵⁰

Het zag er dus naar uit dat de NAR, toen die enkele maanden later in zijn Unctad-advies de uitkomst van dit OESO-beraad karakteriseerde als niet meer dan een 'verbale onderstrepings' van de door het secretariaat bepleite steun aan ontwikkelingslanden door een vergrote overdracht van middelen en verbeterde handelsvoorwaarden, daarmee wel wat minimalistisch uit de hoek kwam, maar politiek niet ver naast de waarheid zat (NAR 1979b, p. 16).

⁴⁹⁾ Woorden die minister Van der Klaauw citeerde uit het OESO-document (Dierikx et al., red., 2007, p. 148).

⁵⁰⁾ In feite was ook voor de elementen uit de voorstellen die primair de belangen van de industrielanden zelf betroffen nog alleen maar 'een eerste basis gelegd', zo bleek op een eerdere plaats in deze MvT. Terwijl vlak daarvoor – na twee alinea's die alleen de actuele problemen van deze landen bespraken – was geconstateerd dat 'de rijke landen in feite nog in de fase van analyse verkeren', en dat 'op de weg naar een coherente, goed geprogrammeerde aanpak pas eerste stappen zijn gezet' (MinBuza 1978a, nr. 2, p. 50).

Voor de volledigheid wijs ik erop dat het hoofdstuk over 'Europese samenwerking' in deze MvT ook enkele regels wijdde aan de uitkomsten van deze OESO-ministerraad. De daarin genoemde ietwat positievere punten die tevens het belang van ontwikkelingslanden betroffen, werden echter nauwelijks of niet bevestigd in het communiqué van de bijeenkomst, dat was opgenomen in bijlage 37 van het BuZa-Jaarboek 1977-1978. Vergelijking met de verklaring die Van der Klaauw aflegde op 14 juni 1978 (opgenomen in bijlage 38) toont aan wat er aan ontbrak (MinBuza 1978b, respectievelijk p. 136B-149B en 150B-152B).

Deze MvT bij de begroting voor 1979, de eerste van het kabinet Van Agt-1, trok uiteraard ook de, deels uiterst kritische, belangstelling van de Derde-Wereldebeweging en de in ontwikkelingssamenwerking geïnteresseerde media. Doelwit werden met name de erin opgenomen beschouwingen over de actuele wereldeconomische situatie en de kansen die de toenemende interdependentie tussen arme en rijke landen bood voor verdergaande economische samenwerking. Veel van de commentaren op wat critici van De Koning opvatten als nieuwe accenten in het OS-beleid van de regering gaven echter een nogal vertekend beeld van enkele kernpunten uit het pleidooi van de minister.

Eén commentaar, dat representatief was voor enkele daarbij aan de dag tredende misverstanden, zal ik verderop wat gedetailleerder bespreken. De erin blijkende misvattingen waren echter gedeeltelijk ook te wijten aan de wijze waarop de MvT dit pleidooi verwoord had. Het is daarom goed eerst even stil te staan bij enkele passages in de tekst die duidelijk maken, dat De Koning het hem in bovengenoemd memo van Racké gegeven advies om er bij de presentatie van het beleid blijk van te geven ook 'oog te hebben voor de beperkingen en schaduwzijde van interdependentie' (Dierikx et al., red., 2007, p. 171), slechts ten dele had gehonoreerd. Ik geef enkele voorbeelden.

Centraal in de benadering van het OESO-secretariaat en de MvT stond bijvoorbeeld het vergroten van de vraag uit ontwikkelingslanden naar producten uit de geïndustrialiseerde landen. Voor die vraagvergroting als element in de bepleite 'wereldwijde economische herstelpolitiek' zag de MvT velerlei mogelijkheden: verhoging van de ontwikkelingshulp, toenemende exporten van rijke landen, via de exporten van arme landen bevorderde vergroting of stabilisatie van hun koopkracht, opschorting en kwijtschelding van hun schulden, en verruiming van kredietverlening door vergrote toegang tot kapitaalmarkten van ontwikkelde landen en uitbreiding van exportkredietgaranties. De MvT omschreef dit zelf als voorbeelden van 'hoe de relatie arm-rijk *dienstbaar* kan worden gemaakt aan een anti-recessiepolitiek die tot voordeel van zowel de geïndustrialiseerde als de arme landen kan strekken. Echter, niet alleen dit 'dienstbaar maken', maar ook de nadere opmerking bij de verhoging van de ontwikkelingshulp – waarin werd gezegd dat het beoogde vraagvergrotings-aspect 'in de toekomst, naast het aspect van de armoedebestrijding, *medebepalend*' zou zijn voor het verlenen van bijstand – bevestigden dat hier inderdaad andere, mogelijk zelfs zwaarderzender, prioriteiten zouden meespelen dan in een strikte pro-ontwikkelingsbenadering wenselijk zou zijn. Weliswaar zou de nagestreefde vraagvergroting uit ontwikkelingslanden wel een uitbreiding van de hulp moeten stimuleren, met name voor donorlanden die in de afgelopen jaren een stagnerend of teruglopend hulpniveau te zien hebben gegeven (citaten uit MinBuza 1978a, nr. 2, p. 50-51, cursiveringen toegevoegd). Maar de daarvoor noodzakelijke vermenging van hulpdoeleinden zou voor zowel deze als andere donorlanden ook een verminderde aandacht voor de armste landen en voor de armste bevolkingsgroepen in deze en andere ontvangende landen impliceren. Dat zou, zoals Racké had gewaarschuwd, wel tot een verlegging van 'geldstromen in voor armoedebestrijding oneigenlijke zin' kunnen leiden (Dierikx et al., red., 2007, p. 168).

Op de volgende bladzijde ging de MvT in op de groeiende verschillen tussen ontwikkelingslanden onderling (OPEC, NIC's en de armste landen). Daarbij werd nadrukkelijk de stelling verdedigd, dat het armoedevraagstuk zich niet beperkte tot alleen de categorie van de armste landen. Op zichzelf was dit juist, want er waren inderdaad 'in bijna alle ontwikkelingslanden grote tot zeer grote groepen van de bevolking die ver onder het bestaansminimum leven.' Eveneens feitelijk nauwelijks te betwisten was de constatering op dezelfde pagina, dat 'deze honderden miljoenen armen potentieel een ongekende koopkrachtige vraag kunnen creëren' (MinBuza 1978a, nr. 2, p. 52) – al was dat 'ongekende' wel wat dik aangezet.

Maar de mogelijk achter zulke constatering verscholen suggestie: dat alle categorieën van ontwikkelingslanden belangrijk zijn bij ontwikkelingssamenwerking, en daarom in principe allemaal in aanmerking komen voor een of andere vorm van hulpverlening, was wel betwistbaar – met name als ermee bedoeld werd de allocatie van de hulp te veranderen. En dit laatste leek inderdaad de bedoeling, en die neiging zou in de toekomst nog sterker worden als de bepleite vraagvergroting voortaan het verlenen van bijstand zou medebepalen. Sterker nog: omdat die vraagvergroting in de eerste plaats producten uit de ontwikkelde landen *moet* betreffen – wil althans het anti-recessie-effect substantieel genoeg zijn –, dan moet de hulpverlening onvermijdelijk voorrang geven aan de rijkere ontwikkelingslanden en aan die regio's en sectoren in andere arme landen met de grootste koopkracht. Juist daar zou immers de vraag naar die producten in eerste instantie het grootst en het snelst uitbreidbaar zijn.

Er is in dit verband ook nog een andere bedenking te noemen: ontwikkelingshulp is praktisch het enige beleidsinstrument dat in principe kan selecteren tussen de behoeften van bepaalde landen en doelgroepen (in het laatste geval mits het beleid van het land in kwestie dat niet belemmert). Bij bijna alle andere maatregelen die in het kader van een NIEO wenselijk zijn, ontbreken zulke differentiatiemogelijkheden zo goed als geheel – baten van zulke maatregelen kunnen bij voorbeeld alleen toevallen aan landen en mensen die op grond van hun rol als producent/consument betrokken zijn bij die maatregelen, en niet op grond van bijvoorbeeld hun armoede of een anderszins kwetsbare positie. Ongedifferentieerd of juist op rijkere groepen gericht gebruik van dit hulpinstrument ten behoeve van een algemene vraagvergroting uit ontvangende landen zou dan ook stellig ten koste gaan van de mogelijkheid de hulp nadrukkelijk te richten op de groepen en locaties met de grootste behoeften.⁵¹

Dit zijn minder gunstige aspecten die in deze MvT nauwelijks werden genoemd – al waren er wel plaatsen waar iets ervan impliciet aan de orde kwam. Deze kanttekeningen willen overigens allerm minst suggereren dat deze MvT van Van der Klaauw en De Koning een ongenueanceerd en onkritisch pleidooi voerde voor het gebruiken van de mogelijkheden die de toenemende verwevenheid tussen ontwikkelde landen en delen van de Derde Wereld kan bieden voor meer zakelijke en mogelijk meer op gemeenschappelijke belangen gebaseerde onderhandelingen tussen Noord en Zuid. En het was ook niet zo dat deze MvT de belangen en speciale noden van de hiervoor niet of nauwelijks in aanmerking komende ontwikkelingslanden geheel verwaarloosde – op enkele plaatsen toonden beide ministers zich zelfs uiterst pessimistisch over het perspectief voor deze overige ontwikkelingslanden. Alleen werd er soms nauwelijks stilgestaan bij de vraag wat er dan wel nodig was voor deze landen.

En dat vergrootte de kans, dat slordige (of onwelwillende) lezers wat anders in deze MvT lazen dan het expliciet vermelde voornemen van de beide ministers zich 'in de komende onderhandelingsfasen in de VN en elders wel degelijk (te) laten leiden door fundamentele beginselen van internationale solidariteit en rechtvaardigheid' (MinBuza 1978a, nr. 1, p. 54). 'De nieuwe internationale economische orde is voor de regering geen holle frase', zo verklaarden zij nadrukkelijk, 'maar een reëel beleidsdoel voor een rechtvaardiger en menselijker internationaal economisch stelsel waarin geen plaats meer mag zijn voor de absolute, massale armoede van vandaag' – en dat laatste dreigde te veel in de schaduw te blijven.

Het commentaar dat ik hier onder de loep leg was er een van duidelijk onwelwillende lezers. Het kwam van de *Werkgroep Kerk & Ontwikkelingssamenwerking* (hierna: K&O), die De Koning op 7 november 1978 een uitgebreide, zeer kritische brief stuurde (opgenomen in Dierikx et al., red.,

⁵¹⁾ Een verdere bedenking is dat het legitimeren van afzetbevordering door donorlanden als nevenmotief van hulpverlening een uitbreiding van de hulpbinding zal stimuleren, met een navenante afname van het nut van de hulp. In subparagraaf 7.3.3 zullen we nagaan of de Nederlandse binding in deze periode inderdaad groter werd.

2007, p. 234-242; in IS 1979-2, p. 77-81; en in Internationale Spectator, december 1978, p. 723-728). Ik concentreer me op dit commentaar omdat onderdelen ervan kenmerkend waren voor een groep critici van het ontwikkelingsbeleid van dit kabinet, en omdat De Koning de moeite nam er uitgebreid en grondig op te reageren, zowel in een gesprek met een delegatie van K&O als in een lange brief daarna⁵² – al zal ik mij wel beperken tot die delen van de K&O-brief die de onderwerpen van deze paragraaf betreffen.

K&O begon met een verwijzing naar de diverse verklaringen van het kabinet en De Koning persoonlijk over de continuïteit met het beleid van het vorige kabinet, en meende te kunnen vaststellen dat 'de werkelijkheid er anders uit ziet' en dat de besproken MvT een aantal veranderingen in het ontwikkelingsbeleid 'markeert' (IS 1979-2, p.77). Met haar 'ernstige ongerustheid' hierover en de gebrekkige en vaak ontbrekende bewijsvoering van haar verwijten, getuigt zij van een zelfde soort uit frustratie geboren wantrouwen, dat ook de PvdA en Pronk vertoonden na de mislukte formatie van een tweede kabinet-Den Uyl.

Hoofdpunt van K&O's kritiek waren de beschouwingen in de MvT over interdependentie en het daarop gebaseerde pleidooi voor een anti-recessiebeleid dat gebruik maakt van de potentieel grote vraag uit ontwikkelingslanden, wat zowel die landen als de industrielanden zou helpen. Tegen 'een dergelijke visie' had de Werkgroep 'ernstige bezwaren', omdat zij betwijfelde of 'de interdependentie, uitgelegd als een belangengemeenschap tussen rijk en arm, werkelijk bestaat wanneer we het hebben over arme groepen in ontwikkelingslanden' (idem p.78). Haar redenering was, dat die groepen 'doorgaans' lokale producten en diensten consumeren, en 'voorlopig nog niet' de producten waarvoor de industrielanden 'een overcapaciteit' hebben. Gedeeltelijk was dit wel juist, maar ook overdreven, omdat ten onrechte werd aangenomen dat de armsten geen enkele baat hebben bij, bijvoorbeeld: wegeaanleg, water- en irrigatie-infrastructuur, of westerse technologie; met andere woorden: alsof de macro-ontwikkeling van hun land niet belangrijk is voor een verbetering van de positie van deze groep armen.⁵³

Evenzeer was het een misser van deze critici om retorisch te stellen dat 'de beste manier' om de koopkracht van ontwikkelingslanden te gebruiken ten behoeve van industrielanden gelegen zou zijn in het bevorderen van een 'zeer ongelijke verdeling van inkomens' in de eerste. Met een indirect aan de MvT toegedichte 'concentratie op modernisering en snelle economische groei' en een daarin veronderstelde 'verschraling' van het begrip 'ontwikkeling' tot een 'economische categorie' (namelijk het BNPph – idem p. 78 – , waaruit een 'verouderd ontwikkelingsdenken' zou blijken). Ook verweet K&O de MvT dat 'wel erg lichtzinnig' voorbij werd gegaan aan 'het groeiende besef dat bezitsbehoeften niet alleen – en soms niet op de eerste plaats – materiële noden betreffen.' Daarom meenden de schrijvers de regering opvattingen in de schoenen te kunnen schuiven die veraf stonden van, onder andere, het CDA-verkiezingsthema 'Niet bij brood alleen' en visies in de Wereldraad van Kerken. Erger, volgens K&O maakte de beleidsvisie van deze

⁵²⁾ Het gesprek vond plaats op 20 december 1978 en De Konings brief volgde op 1 februari 1979. Deze laatste is eveneens gepubliceerd in IS 1979-2, p. 81-85 (paginaverwijzingen hierna betreffen alleen de stukken in deze publicatie). De Werkgroep K&O, die in 1967 was opgericht, fungeerde binnen de Raad van Kerken in Nederland, maar sprak niet officieel namens deze Raad. Tot haar oprichters behoorden economen als Harry de Lange, Hans Linnemann en Jan Pronk (die haar secretaris was tot 1973). Op het moment van het hier besproken commentaar was Ds.Henk Koetsier voorzitter. De Werkgroep ging nog tot het einde van de jaren negentig door met haar activiteiten (informatie gebaseerd op telefoongesprekken met Koetsier en Mw.Dr. Greetje Witte-Rang op 8 en 19 april 2010; de laatste vermeldt ook in haar proefschrift/boek over De Lange het een en ander over K&O – Witte-Rang 2008, p. 223-227).

⁵³⁾ K&O wist natuurlijk wel beter, maar zocht haar argumentatie in de karikaturale retorische opmerking: 'alsof ons kapitaal en onze technologie *vanzelfsprekend oplossingen* zouden brengen voor armoede en onderdrukking'. Zoiets mals zou niemand suggereren. Het stond dan ook niet in de MvT, net zo min overigens als de andere bewering van K&O, dat de MvT 'niet ophoudt te spreken van het *dienstbaar* maken van ontwikkelingssamenwerking aan het anti-recessiebeleid' (IS 1979-2, p.79, cursiveringen toegevoegd). De woorden 'dienstbaar maken' kwamen welgeteld één keer voor in deze MvT (zie mijn eerdere citaat hierboven).

regering 'meer de indruk te zijn geconcipieerd vanuit binnenlands-politieke en economische overwegingen, dan vanuit serieuze belangstelling voor de werkelijkheid in de Derde Wereld' (p. 79).

Dit waren beweringen en beschuldigingen die De Koning niet over zijn kant kon laten gaan. Wat er tijdens zijn gesprek met de K&O-delegatie precies gezegd werd is onbekend gebleven. Maar hij zei er in zijn brief van 1 februari 1979 wel over, dat in dit gesprek 'vele punten van kritiek konden worden ontzenuwd' (idem p. 81) – wat niet zo moeilijk was. Ik zal niet alles herhalen wat De Koning schreef over tendentieuze, ongefundeerde en niet toegelichte commentaren van de Werkgroep en hier alleen zijn weerwoord op haar interdependentiekritiek weergeven. Het belangrijkste daaruit was dat hij er op wees dat de 'sterk toegenomen' wederzijdse afhankelijkheid tussen arme en rijke landen een '*additionele* motivering' was – 'naast de humanitaire en politieke onaanvaardbaarheid van het voortbestaan van armoede en ongelijkwaardigheid' – voor de samenwerking met ontwikkelingslanden. Als de Werkgroep K&O interdependentie slechts zag als 'een interpretatie' en niet als 'een realiteit', en die laatste 'als niet ter zake doende' wilde negeren, dan sloot 'zij de ogen voor de werkelijkheid van een toenemend protectionisme in de geïndustrialiseerde landen.' Interdependentie was volgens de minister dan ook te gebruiken als een extra motief 'om schade voor ontwikkelingslanden te voorkomen en ook die krachten voor ontwikkelingssamenwerking te winnen die daarmee tot dusver weinig of geen affiniteit hadden' (idem p. 82, cursivering in het origineel).

Een goed argument op zich, maar geen antwoord op de eerdergenoemde schaduwzijde van een door interdependentie-overwegingen gedomineerde hulpverlening – een bezwaar overigens waar-aan K&O weinig aandacht had geschonken.

De Konings tweesporenbeleid

De Konings schriftelijke repliek ging daarna in op een ander, eveneens centraal gesteld verwijt van K&O. Dat betrof haar interpretatie van een nieuwe verwoording van twee doelstellingen van het OS-beleid van de regering, en de verhouding daartussen, die in de inleidende paragraaf van het OS-hoofdstuk in deze MvT werd uiteengezet (MinBuza 1978a, nr. 1, p. 49).

Die twee doelstellingen bevatten op zichzelf niets nieuws, alleen introduceerde De Koning hier nieuwe etiketten voor de twee bekende onderdelen van dat beleid, die in feite al te onderscheiden waren in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid sinds de eerste OS-minister z.p. Dat waren:

- enerzijds het beleid dat tot doel had de ontwikkelingslanden in staat te stellen 'op basis van gelijkwaardigheid deel te nemen aan het internationale verkeer' – zeg maar: het 'economisch, sociaal en politiek emancipatieproces' van deze landen in het geheel van de wereldeconomie; en
- anderzijds het beleid dat er, met 'een zelfde prioriteit', op gericht diende te zijn 'om zo snel en zo direct mogelijk het lot te verlichten van de vele honderden miljoenen die momenteel niet aan een minimumbestaansbasis toekomen' – met andere woorden: het economisch, sociaal en politiek emancipatieproces van de mensen in de ontwikkelingslanden.

Beleid dat op het eerste doel is gericht heette vanaf 1978 'het eerste spoor', en dat van het andere doel 'het tweede spoor'. Meestal in deze volgorde genoemd, bedoelde De Koning daar echter nadrukkelijk geen rangorde mee. In tegendeel, zoals al bleek uit de bij het tweede doel aangehaalde woorden 'een zelfde prioriteit.' En dat werd verder onderstreept toen hij enkele regels lager sprak van twee 'verschillende strategieën' die 'tegelijktijd dienen te worden gevolgd' en waaraan 'naast elkaar zal moeten worden gewerkt', oftewel 'een twee-sporig beleid, dat noch alleen naar de macro-structuren, noch alleen naar vervulling van de basisbehoeften in ontwikkelingslanden ziet.' Andere vaak gebruikte benamingen werden dan ook: het 'macro-economische' of 'landenspoor'

versus het 'basisbehoeften-' of 'doelgroepenspoor'. (De Koning associeerde dit doelgroepenspoor echter ook wel eens met een 'armoedespoor', dat ook op arme *landen* kon slaan, maar dat leidt slechts tot verwarring.⁵⁴)

Echter, benadrukken dat zowel het ene als het andere spoor gevolgd moet worden en dat het niet om een keuze gaat tussen de ene òf de andere beleidsrichting, miskent of ziet over het hoofd dat er wel degelijk keuzen gemaakt moeten worden, ook als men *beide* sporen met *gelijke* prioriteit in praktijk wil brengen. Die keuze betreft namelijk de beleidsinstrumenten die bij elk spoor kunnen worden ingezet. Sommige instrumenten, zoals de ontwikkelingshulp, kunnen beide doeleinden dienen: je kunt er een land als geheel mee opkrikken (mits natuurlijk aan alle voorwaarden is voldaan), maar je kunt er ook bepaalde inkomens of anderszins kwetsbare groepen gericht mee versterken; in het eerste geval kunnen verdelingsaspecten in principe worden genegeerd, terwijl die in het laatste geval een bepalende rol spelen – hoewel ook in dat geval het land er beter van kan worden. Bij de niet-hulpinstrumenten van het OS-beleid (gedacht kan worden aan handelsbevordering, internationale prijsstabilisatie of monetaire maatregelen) is de positie van specifieke bevolkingsgroepen echter nauwelijks of niet gericht te verbeteren – ook al hebben deze beleidsmiddelen onmiskenbaar verschillende effecten voor verschillende groepen. Terwijl dit soort maatregelen dus voornamelijk geschikt is voor het landenspoor, kan het hulpinstrument (en vooral de financiële hulp) voor beide doelen worden ingezet. De bijzondere eigenschappen van dit instrument: gericht te kunnen worden op speciale groepen en/of speciale landen, òf totaal ongedifferentieerd te worden gebruikt, brengen dus wèl een keuzevraagstuk met zich mee.⁵⁵

Het niet belichten van deze keuzeproblematiek leek ook door de Werkgroep K&O te worden bekritiseerd. Alleen had zij het over 'de spanning' tussen de twee genoemde doelstellingen en sporen, die volgens haar in de beleidsvisie van dit kabinet 'niet meer erkend wordt, c.q. geen aandacht krijgt' (IS 1979-2, p. 77). Na een citaat uit Pronks Nota BOS uit 1976, waarin deze spanning wèl werd belicht, merkte K&O op dat het 'klaarblijkelijk' niet meer onderkennen van 'deze zo wezenlijke problematiek voor het samenwerkingsbeleid (...) als een ernstige verarming van de beleidsvisie moet worden gezien' (idem p. 78).

Daar zou men het mee eens kunnen zijn, mits K&O gelijk zou hebben dat de ontbrekende analyse van de genoemde spanning niet slechts een weliswaar kritiseerbare ommissie in de MvT-tekst was, maar ook een politieke voorkeur verried voor een beleid dat spanningen omtrent verdelingsproblemen en andere politieke gevoelige vraagstukken wilde verdoezelen en zoveel mo-

⁵⁴) Hij deed dat in zijn onder persoonlijke titel verschenen artikel in de *Internationale Spectator* van december 1978 over 'De kwaliteit van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid.' De omschrijving van het tweede doel en spoor bleek daarin plotseling een uitbreiding naar landen te bevatten, namelijk: '...gericht te zijn op de lotsverbetering van de armste landen en van de armste groepen van mensen' (Koning 1978a, p. 714). Dit werd echter in geen enkele MvT herhaald: die voor 1980 en 1981 bevatten zelfs geen enkele verwijzing naar het tweespoorbeleid, maar in De Konings laatste MvT (voor 1982) en in zijn nota over de structurele OS uit 1979 ging het tweede spoor terecht weer uitsluitend over de armste groepen (MinBuza, respectievelijk 1981d, nr.2, p. 63, en 1979d, p. 5).

⁵⁵) De MvT leek te ageren tegen het maken van keuzen, maar had het daar alleen over 'een keuze voor een der twee beleidsrichtingen.' De 'scholensrijd' die daarover zou bestaan moet dan woeden tussen degenen die donorbemoeienissen met de interne verhoudingen in de ontwikkelingslanden verboden of zinloos achten en degenen die de lotsverlichting van de armste groepen als eerste of enige taak van de donoren zien – de eersten zullen dan alléén spoor 1 willen volgen, terwijl de laatsten primair voor spoor 2 kiezen, en spoor 1 alleen accepteren voor zover de armsten daar niet door worden benadeeld. Uit latere teksten van De Koning blijkt dat hier niet zozeer aan een meningsverschil tussen donoren (of andere aanhangers van de ene of de andere opvatting) werd gedacht, maar aan het standpunt van veel regeringen van ontwikkelingslanden. Deze stelden inderdaad (onder andere in de Verklaring van Belgrado van de BNGL van juli 1978, zoals werd vermeld in de structuurnota die een jaar later verscheen – MinBuza 1979d, p. 4), dat de emancipatie van ontwikkelingslanden in het internationale systeem een 'noodzakelijke voorwaarde' is voor het voeren van een goed binnenlands beleid – n.b. door de ontwikkelingslanden zelf. Dit standpunt, dat zeker 'irreëel en onverantwoord' is, zoals de bovengenoemde MvT stelde (MinBuza 1978a, nr. 2, p. 49), zal verderop nog vaker worden besproken.

gelijk ontlopen – wat dan zeker een belangrijke wijziging zou zijn ten opzichte van het beleid dat Pronk voorstond en probeerde te realiseren.

Zo'n wijziging leek K&O inderdaad te willen suggereren, maar zij beperkte haar bewijsvoering tot het signaleren van de genoemde omissie. Wel probeerde zij vervolgens de plausibiliteit van de door haar veronderstelde beleidswijziging indirect te verstevigen door onmiddellijk na het voorgaande te stellen, dat in de besproken MvT 'veel nadruk ligt op één onderdeel van het tweesporenbeleid: de macro-self-reliance van ontwikkelingslanden', en dat 'de uitwerking van die doelstelling vooral geschiedt in termen van "interdependentie" en dat die de volle nadruk krijgt.' Dit terwijl 'het andere spoor, de lotsverbetering van arme groepen', aldus K&O, 'vaag blijft in de uitwerking en wordt verwezen naar de bijlagen bij de MvT' (idem). Een dergelijke verwijzing is echter niet te vinden in deze MvT, terwijl ook de overige verwijzen nogal vaag en voornamelijk impressionistisch van aard waren: zelfs als zij kwantitatief en feitelijk juist waren, zouden zij nog weinig zeggen over het werkelijke politieke gewicht dat elk der sporen in De Konings beleid kreeg. Bovendien waren deze beweringen flagrant in strijd met wat de MvT schreef over het tegelijkertijd volgen van, en het met een zelfde prioriteit naast elkaar werken aan beide sporen, mededelingen die K&O straal bleef negeren.⁵⁶

Het zal dus weinig betoog behoeven dat De Koning korte metten kon maken met K&O's commentaar op deze onderdelen van zijn beleid. Ik haal er nog alleen uit aan dat hij over de genoemde spanning tussen de twee doelstellingen of sporen van zijn beleid niet alleen opmerkte dat het 'wellicht' beter was geweest die 'wat explicieter naar voren te brengen', maar ook beaamde dat deze spanning 'dikwijls bestaat.' Uit het impliciet laten daarvan echter de conclusie trekken dat deze spanning 'niet meer erkend wordt' getuigde volgens de minister dan ook 'niet van een zuivere stellingname.' Bovendien was wat Pronk daarover geschreven had in zijn nota BOS, samen met de rest van die nota, 'integraal' door De Koning overgenomen (idem p. 83).

En wat het verschil in nadruk op of aandacht voor het tweede spoor betreft, stelde De Koning niet alleen dat onduidelijk was waarop K&O dit baseerde, maar bestreed hij ook 'ten stelligste' de juistheid van haar veronderstelling 'dat de aandacht voor het doelgroepenbeleid verslapt, dat de wil om een dergelijk beleid te realiseren vermindert en dat niet langer serieus gezocht wordt naar mogelijkheden om de hulp werkelijk ten goede te laten komen aan degenen die het het hardst nodig hebben' (idem p. 83-84)

Verder herhaalde de minister uiteraard ook wat hij eerder geschreven had over de noodzaak beide sporen gelijktijdig en met evenveel nadruk aan te pakken. Hij had dat eind november 1978 ook bij de begrotingsbehandeling in de Tweede Kamer naar voren gebracht, en daar benadrukt dat de 'twee emancipatieprocessen nauw en onontkoombaar met elkaar samenhangen. De mate waarin een ontwikkelingsland erin slaagt om economisch en politiek tot weerbaarheid en zelfstandigheid te komen bepaalt tot op grote hoogte de kans van de inwoners van dat land om economische, sociale en politieke emancipatie te bereiken.' Het accent leggen bij de interne of de externe emancipatie vond hij daarom een onjuiste vraagstelling: de ene was niet los te denken van de andere, een niet-tweesporig beleid was volgens hem een 'onvolledig beleid' (idem p. 83).

Ook al was dit laatste volkomen juist, verschillende accenten leggen bij de twee sporen is natuurlijk niet hetzelfde als kiezen voor maar één spoor – De Koning, die van dit laatste beschuldigd werd, verzette zich dus terecht tegen wat hem door K&O in de schoenen werd geschoven.

⁵⁶) Met haar opmerking dat in deze MvT 'hier en daar de bestrijding van armoede wordt aangewezen als tweede doelstelling' leek K&O zelfs te suggereren dat het ook een secundaire doelstelling was. Alleen op het eind van de hierna komende alinea klonk iets door van een besef dat er niet veel echt bewijs geleverd was: na eerst quasi ferm beweerd te hebben 'dat de regering deze beleidsoriëntatie [bedoeld werd die van Pronk] thans in feite lijkt te verlaten,' volgde in de bijzin de bedenking: 'en in ieder geval geen enkele aanzet geeft tot de verdere uitwerking van zo'n beleid' (IS 1979-2, p. 79).

Twee doelstellingen of één?

Interessanter is echter wat De Koning in dit antwoord aan K&O opmerkte over de nauwe samenhang tussen beide beleidssporen. Want dat werd mogelijk nog iets sterker benadrukt op de volgende bladzijde, waar hij erop wees dat de 'eerste doelstelling bovendien gezien [moest] worden als een functie van armoedebestrijding en het doelgroepenbeleid' (idem p. 84). Als aangenomen mag worden dat 'armoedebestrijding' hier niet op landen, maar op bevolkingsgroepen slaat, dan stond daar dus dat het landenbeleid gezien moest worden als *een functie* van het doelgroepenbeleid. Dat gaat wel iets verder dan wat op de voorgaande bladzijde stond, maar het leek toch dat De Koning hiermee verdedigde, dat ook het eerste spoor werd geleid door het doel bij te dragen aan de lotsverbetering van de armste groepen.

Als dat inderdaad de bedoeling was, dan sprak De Koning hier in feite tegen dat de twee doelstellingen van zijn beleid gelijkwaardig waren: immers, als het eerste doel (de landenemancipatie) een functie is van, dus wordt medebepaald door, het tweede doel (dat van de menselijke emancipatie in ontwikkelingslanden), dan was dit tweede doel in feite het echte doel. Of anders gezegd: het hoofddoel van zijn beleid zou dan de emancipatie van de armsten zijn en de emancipatie van de ontwikkelingslanden slechts een middel tot dat doel; wel een belangrijk en onmisbaar middel, maar niet een doel op zichzelf.

Het is echter twijfelachtig of De Koning dit werkelijk bedoelde. In elk geval heb ik de uitdrukking 'spoor 1 is een functie van doel 2', of variaties daarop of nadere toelichtingen, in geen enkel officieel document of een anderszins aan hem ontleende tekst meer aangetroffen.⁵⁷ Dan blijft dus staan wat hij in de MvT voor 1979 schreef en zowel in de Tweede Kamer als in latere stukken herhaalde: twee sporen, elk met hun eigen doelstellingen, die beide met evenveel nadruk gevolgd zouden worden, eenvoudig omdat geen van deze sporen op zichzelf in staat zou zijn bij te dragen aan de simultane vervulling van *beide* doelstellingen, zodanig dat het andere spoor daarbij gemist zou kunnen worden. En verschil maken tussen deze twee doelstellingen, bijvoorbeeld in gradaties van belangrijkheid, wilde De Koning nadrukkelijk niet, dat stelde hij expliciet in de Kamer (eveneens aangehaald in zijn brief aan K&O – idem p. 83). Ook dat was dus in strijd met de impliciete suggestie ontleend aan de zo-even besproken passage uit deze brief. De woorden 'een functie van' waren misschien alleen maar bedoeld om het belang van dit laatste spoor te onderstrepen voor het doel van het tweede spoor, en in elk geval niet om dit doel als van een hogere orde te definiëren.

Het ironische is echter dat veel critici in die tijd helemaal niet de indruk hadden dat De Koning beide doelstellingen even belangrijk vond. Net als K&O verdachten velen van hen hem ervan wel over twee doelstellingen te spreken, maar in werkelijkheid die van spoor 1 (het macro-economische landenbeleid) voorrang te geven boven het basisbehoeftenbeleid van spoor 2; of zelfs dat hij alleen de eerste doelstelling serieus nam en de tweede niet. Dat was een volslagen misvatting, zo hebben we gezien – althans, zolang De Konings beleidsteksten als leidraad worden genomen.

Voor veel van deze critici was overigens het bezwaar niet dat aan deze doelstellingen verschillende gewichten of prioriteiten werden toegekend, maar alleen de veronderstelde voorkeur

⁵⁷) En in de twee documenten waarin later nog wel iets over het tweesporenbeleid werd gezegd (zie noot 54 hierboven) staan zelfs dingen die in strijd zijn met deze uitleg van zijn woorden in de brief aan K&O: de structuurnota van 1979 stelt dat als (in mijn woorden) spoor 1 niet aan doel 2 beantwoordt 'dan dienen de structurele maatregelen *op hun eigen merites te worden gezien en genomen*' (MinBuza 1979d, p. 5). En in zijn laatste MvT benadrukte De Koning dat 'verbetering van de positie van de armste mensen via *indirecte* weg, door maatregelen gericht op externe verzelfstandiging, op korte termijn *slechts in beperkte mate mogelijk is* – en dat was voor hem toen geen reden was om tegen die maatregelen te zijn, of ze alleen in gecorrigeerde vorm te accepteren; hij herhaalde daar alleen dat 'daarom het aanwenden van middelen voor *directe* armoedebestrijding onverminderd noodzakelijk blijft' – en dat sloeg op het tweede spoor (MinBuza 1981d, nr. 2, p. 64 – alle cursiveringen in deze citaten zijn toegevoegd).

van De Koning voor de landendoelstelling. Zelf plaatsten zij het met alle mogelijke middelen bevorderen dat de armste en anderszins ontrechte groepen in de Derde Wereld een groter aandeel krijgen in de toenemende welvaart van hun land dan ook op het hoogste niveau. Het landendoel achtten zij daarbij hooguit secundair: nuttig en misschien wel onmisbaar voor zover het bijdraagt tot een snellere en meer duurzame emancipatie van de doelgroepen, maar toch niet meer dan een afgeleid doel van het hogere, op de menselijke emancipatie gerichte streven – of, wat scherper gezegd: slechts een middel tot, geen doel op zich.

Onder degenen die dit standpunt huldigden konden grofweg twee groepen worden onderscheiden:

- zij die geen enkel vertrouwen (meer) hadden in de mogelijke uitkomsten van het internationale onderhandelingsproces tussen rijke en arme landen (bepaald als deze waren door onderhandelaars die in meerderheid niet geacht konden worden op te komen voor de belangen van de behoeftigen in hun landen), en
- zij die dit vertrouwen niet bij voorbaat wilden opgeven, al of niet omdat zij tevens van mening waren dat er zònder zulke onderhandelingen nog minder hoop zou zijn op reële en blijvende verbeteringen voor de doelgroepen.

De eerste groep viel als enige alternatief terug op de directe doelgroepensteun via het tweede spoor (uiteraard vooral in de vorm van hulp aan landen die zelf een goed doelgroepenbeleid uitvoeren, wat dan afhankelijk van de mate van fiducia in dat beleid ook in onvoorwaardelijke en indirecte vormen van doelgroepensteun zou kunnen uitmonden).⁵⁸

De tweede groep zou daarentegen van zowel dit doelgroepenspoor als het macro-economische landenspoor gebruik maken, net als De Koning, maar in ieder geval, en wellicht anders dan hij, ook bij dit laatste spoor het doel van de menselijke emancipatie de belangrijkste leidraad laten zijn. Kenmerkend voor deze groep was dat zij altijd en overal voorrang wilde geven aan maatregelen die tegelijkertijd, en zo mogelijk exclusief, bijdragen tot positieverbeteringen van de doelgroepen. Dit standpunt werd onder andere vertegenwoordigd door de NAR, onder meer in zijn al eerder aangehaalde advies over Unctad-5. Daarin werd gesteld dat De Konings 'spreken over een tweesporig beleid een scheiding suggereert', terwijl de NAR vond dat 'voor beide vormen van beleid' gold, of zou moeten gelden, 'dat zij ten doel hebben het lot van de armste bevolkingsgroepen in ontwikkelingslanden te verbeteren.' Het streven om deze landen 'in staat te stellen op basis van gelijkwaardigheid deel te nemen aan het internationale verkeer' zou die lotsverbetering dan ook slechts 'langs indirecte weg' mogelijk maken.

Het punt is echter dat zònder zulke structurele maatregelen in de macro-sfeer ook een direct op basisbehoeften gericht beleid minder goed mogelijk zou zijn: 'het één kan in feite niet zonder het ander', zo stelde de NAR op de volgende pagina, zodat 'er eerder sprake zou moeten zijn van een *koppeling* van beleid dan van een tweesporig beleid' (NAR 1979b, respectievelijk p. 7 en 8, cursivering toegevoegd).

Geheel in dezelfde geest luidde ook het standpunt in diverse adviezen van de Commissie Ontwikkelingssamenwerking (COS) van de PvdA in de jaren 1978-'79, door mij destijds als volgt samengevat:

'Hier tegenover [bedoeld werd: tegenover De Konings tweesporig beleid] stellen wij de noodzaak van een samenhangend beleid, waarin de (mondiale) macro-structurele en de (binnenlandse) micro-structurele aanpak aan elkaar zijn gekoppeld en, hetzij op directe, hetzij op indirecte wijze, worden gericht op de centrale en allesoverheersende doelstelling van een snelle lotsverbetering van de armste en meest ontrechte bevolkingsgroepen in de Derde We-

⁵⁸) Waarschijnlijk was dit ook een van de groepen waaraan De Koning dacht toen hij het had over een 'scholensstrijd' tussen de twee door hem onderscheiden beleidsrichtingen (zie voetnoot 55). Het standpunt van deze groep vind ik net zo 'irreëel en onverantwoord' als dat van degenen die elke bemoeienis met de interne verhoudingen in ontwikkelingslanden principieel afkeuren. Dat was echter niet de mening van de hierna komende groep.

reld. Eén doelstelling dus en geen twee, zoals het kabinet-Van Agt zegt.⁵⁹

Men ziet: de argumentaties van beide standpunten waren praktisch gelijk aan die van De Koning,⁶⁰ alleen de conclusies verschilden: één gemeenschappelijke doelstelling voor beide sporen bij deze critici, tegenover aparte doelstellingen voor elk spoor bij De Koning.

Was dit louter woordenspel, alleen bedoeld (althans wat het PvdA-standpunt betreft) om het verschil met De Konings beleid aan te scherpen en zich als oppositie te profileren?⁶¹ Of betekende dit één-doel-standpunt van de critici ook iets reëls?

In de zin dat het in elk geval een geloofsbelijdenis was, een politiek standpunt dat werd uitgedragen en dat aanhang probeerde te verwerven, was het standpunt dat de lotsverbetering van de minst bedeelden in de Derde Wereld definieerde als het hoogste doel en de centrale leidraad van het beleid dat werd voorgestaan, in elk geval iets reëls: het bestond en het was populair in Nederland, zeker ook in veel bredere kring dan alleen in de PvdA.

Maar verschilde dit beleid ook reëel van dat van de Koning, in die zin dat het niet alleen door een andere filosofie met bijbehorende beleidsideeën werd geleid, maar ook dat er iets anders werd gedaan, bijvoorbeeld: andere beleidsinstrumenten gehanteerd, of dezelfde instrumenten anders gehanteerd? Dat was een vraag waarover, in elk geval in PvdA-kring, nog weinig of niet was nagedacht. Als ik het even over mijzelf mag hebben: ik ben mij pas in 1979 en '80 serieus in dit onderwerp gaan verdiepen, en de in noot 62 genoemde publicatie was daarvan het stoffelijke resultaat. Ik richtte mij met name op de vraag of, hoe, in hoeverre en onder welke voorwaarden één centraal op de armsten in de Derde Wereld georiënteerde doelstelling politiek en technisch uitvoerbaar zou zijn in het kader van het eerste, macro-economische, beleidsspoor, gegeven de in principe bij dit spoor beschikbare en voornamelijk door context en specifieke probleemstellingen bepaalde beleidsinstrumenten. En uiteraard moest die vraag, om de analyse relevant te maken voor de Nederlandse beleidsdisussie, concreet worden toegespitst op de (technische en politieke) mogelijkheden die er voor een land als Nederland zouden zijn.

Inhoudelijk zijn diverse elementen van mijn bevindingen van destijds al enige malen in het voorgaande en in de eerdere hoofdstukken van deze studie naar voren gekomen, telkens als ik wees op het nauwelijks of niet bestaan van mogelijkheden om de baten van internationale onderhandelingsresultaten uitsluitend of voornamelijk ten goede te laten komen van arme en andere behoeftige bevolkingsgroepen. Als dat niet of slechts in beperkte mate mogelijk is, rijst vervolgens de vraag of het wél realiseerbare onderhandelingsresultaat dan wellicht het voordeel van de twijfel zou kunnen verdienen – in die zin dat wat niet direct voor de minder bedeelden realiseerbaar is gebleken dan misschien wel indirect, en/of op termijn, gunstig zou kunnen uitwerken voor zulke groepen. Wie dat niet gelooft, of daarvan ook op termijn niets verwacht, heeft dan de keuze zijn instemming met zulke onderhandelingen afhankelijk te stellen van de bereidheid van voldoende andere partijen om wél iets reëls ten behoeve van de doelgroepen te ondernemen, òf ertoe over te gaan de betreffende onderhandelingen te boycotten – wat waarschijnlijk ook bij de eerste keuze het enige praktiseerbare vervolg zal blijken te zijn.⁶²

⁵⁹) Coppens 1981, p. 14 (met een verwijzing naar p. 40 en 51 van een EVS-brochure waarin de adviezen van de genoemde PvdA-Commissie in de jaren 1977-'79 zijn gepubliceerd – EVS 1980).

⁶⁰) Ook De Koning gebruikte nogal eens het woord 'koppeling' als hij het had over de samenhang tussen de twee sporen van zijn beleid, alleen toevallig niet in de hierboven geciteerde publicaties.

⁶¹) Voor de NAR zou een oppositierol uiteraard disfunctioneel zijn geweest. Ook kan ik uit eigen waarneming verklaren dat bij de overgrote meerderheid van NAR-leden in die tijd geen negatieve of wantrouwige gevoelens heersten ten opzichte van De Koning. Veel, zo niet alle, leden sympathiseerden eenvoudig zodanig principieel met het standpunt dat het belang van de armsten in de Derde Wereld centraal diende te staan, dat teksten als de geciteerde zonder probleem werden gedeeld. En zo dachten ook veel PvdA-leden, al is moeilijk te ontwarren of oppositieneigingen of rancune na de verloren formatie daarbij geheel ontbraken.

⁶²) In de genoemde publicatie verdedigde ik de stelling dat, ook als de mogelijkheden voor een op de doelgroepen

Voor degenen die naar dit laatste neigen resteert dan alleen het enkel-spoor alternatief dat, samen met donorlanden die dezelfde mening zijn toegedaan, tracht het beste te maken van directe hulpverlening aan doelgroepen en aan landen die zelf een daarop gericht beleid voeren. Voor de overigen heeft een land als Nederland alleen de mogelijkheid om net als De Koning een tweesporenbeleid te volgen, met twee varianten: de ene met, net als bij hem, twee volstrekt gelijkwaardige, en elk op zichzelf als nastrevenswaard beschouwde doelstellingen, en de andere met één centraal op menselijke emancipatie gericht doel dat in beide sporen de beleidskeuzen bepaalt.⁶³

Politiek en filosofisch kan men dit verschil stellig als betekenisvol kwalificeren. Op zichzelf was het dan ook wel opmerkelijk dat een christen-democratische bewindsman als De Koning niet van stond af aan opteerde voor de tweede variant. Maar ik betwijfel of een Nederlands beleid dat zich, naast de spoor 2-activiteiten, ook bij spoor 1 nadrukkelijk, of zelfs uitsluitend, op menselijke emancipatie zou richten in de praktijk méér en betere voordelen voor de behoeftigen en armsten zou (kunnen) opleveren dan een op landenemancipatie gericht spoor 1 à la De Koning.

De NAR liet in het hierboven al aangehaalde advies overigens merken de genoemde centrale doelstelling wél van grote waarden te vinden. Na gesteld te hebben dat er 'een nieuw denkraam' geschapen moest worden, dat omschreven werd als 'een nieuwe internationale orde ten gunste van de armen', riep hij de regering dan ook op zich 'voor en tijdens Unctad-5 te laten leiden door deze totaalconceptie, en te trachten zowel de besprekingen tussen de rijke landen onderling als die met de arme landen in deze richting te beïnvloeden' (NAR 1979b, p. 8). We zullen zien of De Koning, ondanks zijn officieel anders getoonzette beleidsfilosofie, zich toch ontvankelijk toonde voor deze aanbeveling.

7.2.3 1979: Op zoek naar nieuwe mogelijkheden

In deze en de volgende twee subparagrafen bespreek ik de verschillende internationale gebeurtenissen in de rest van deze periode en de Nederlandse beleidsontwikkelingen in dat verband. In de huidige subparagraaf, die zich op 1979 concentreert, betreft dit één grote Noord-Zuid-conferentie en de verlengingsonderhandelingen van de Lomé-conventie, met daar chronologisch tussenin de verschijning van De Konings structuurnota. In 7.2.4 gaat het om de zich in 1980 afspelende internationale onderhandelingen en het rapport van de Commissie-Brandt dat in het voorjaar uitkwam. En in 7.2.5 komen de initiatieven aan de orde die De Koning rond het Nederlandse voorzitters-

gericht beleid bij het landenspoor uiterst beperkt zijn, desondanks het voordeel van de twijfel gegeven diende te worden aan de met behulp van macro-instrumenten nagestreefde NIEO. De mogelijke uitkomsten daarvan zouden namelijk, zoal niet een noodzakelijke voorwaarde zijn voor een meer duurzame positieverbetering van die doelgroepen, dan toch wel een reële bijdrage leveren aan dat doel. Deze en de hierboven samengevatte elementen uit mijn onderzoek zijn na diverse discussies binnen en buiten de PvdA gefinaliseerd en daarna aangevuld met de commentaren van acht PvdA-leden (waaronder Pronk, Kok, Emmerij en VerLoren van Themaat) en met een nawoord van mij uitgebracht in een brochure van de Wiardi Beckman Stichting van de PvdA (WBS 1981). Deze commentaren lieten zien dat binnen de PvdA de meningen over deze problematiek destijds uiterst gevarieerd waren: één commentator vond dat de rijke landen principieel niet het recht hebben zich te bemoeien met het interne beleid van ontwikkelingslanden, terwijl één andere commentator de tegenovergestelde opvatting huldigde, dat een NIEO zonder interne herverdelingsmaatregelen in de Derde Wereld onaanvaardbaar was. Diverse anderen wezen wel op het bestaan van diverse mogelijkheden om in internationale onderhandelingen met regeringen van ontwikkelingslanden iets te regelen ten gunste van de armsten in die landen, maar dat waren geen van alle maatregelen die dit resultaat technisch of politiek realistisch konden afdwingen of, tenminste, zouden bevorderen – en dat was het uitgangspunt van mijn analyse geweest.

⁶³) Pronk kwam in zijn commentaar nog met een vondst die suggereerde dat hij wél een alternatief had voor De Konings tweesporenbeleid. Hij omschreef het als een 'enkel-spoorbeleid', maar wel een dat 'twee parallelle rails' kende, die 'onderling gekoppeld [waren] door dwarsliggers' (Pronk 1981a, p. 145). Geen van de maatregelen die als de bedoelde dwarsliggers moesten fungeren was echter van een harde, voorwaardelijke soort, die de beoogde baten voor de doelgroepen met voldoende kans op reëel succes zouden genereren.

halfjaar van de EG ontplooid in de eerste helft van 1981, en enkele internationale conferenties in de tweede helft van dit jaar.

Van alle conferenties en rapporten in deze drie jaren belicht ik in hoofdzaak alleen de algemene aspecten van voornamelijk politieke aard: voorbereidingen, hoofdonderwerpen van de agenda of de inhoud, globale uitkomsten en beleidsaanbevelingen. De meer specifieke details op de verschillende sectorterreinen die daarbij telkens in het geding waren, reserveer ik voor de laatste subparagraaf (7.2.6), waar de ontwikkelingen en besluiten die daarbij vielen in de vier jaren van deze periode per terrein chronologisch geanalyseerd zullen worden, samen met enkele algemenere thema's.

Unctad-5 – nog fiducia in nieuwe pogingen?

De vraag in deze tussenkop, of er nog vertrouwen was in voortgezette besprekingen, zal in deze periode zijn opgekomen bij velen die betere samenwerking tussen Noord en Zuid essentieel vonden voor de ontwikkelingskansen van arme landen en hun bevolking. Er waren diverse redenen om aan een ja-antwoord te twijfelen, en maar één om aan een neen te ontkomen: nòg grotere twijfel over de vraag welk alternatief die kansen dan wèl zou kunnen vergroten.

Dat er in elk geval nog een vijfde plenaire conferentie van de Unctad zou komen, namelijk al in 1979 – dat wil zeggen: één jaar eerder dan volgens de oorspronkelijk afgesproken intervallen van vier jaar –, bewijst dan ook niet per se dat er nog wèl fiducia was in een positievere afloop – hoewel misschien wel dat de hoop daarop nog niet geheel vervlogen was.⁶⁴ En die hoop nam wellicht nog iets toe toen in maart 1979 eindelijk een beginselakkoord werd bereikt over het Common Fund voor grondstoffen, terwijl een maand later ook een voorlopige afronding plaatsvond van de al ruim vijf jaar durende Multilaterale Handelsonderhandelingen in de GATT (de Tokio-ronde, zoals die inmiddels werd genoemd) – al waren die uitkomsten natuurlijk nog niet bekend toen het besluit viel de conferentiedatum te vervroegen.

Hoe dan ook, Unctad-5 begon op 7 mei 1979, in Manilla op de Filippijnen, en eindigde traditioneel, na een nachtelijke slotzitting, op de zondagochtend van 3 juni, twee dagen later dan oorspronkelijk gepland. Eerst kort iets over de conferentievoorbereidingen, gevolgd door enkele meer algemene uitkomsten van de conferentie.

De (voorlopige) agenda, die op 17 september 1978 was vastgesteld door de Trade and Development Board van Unctad, bevatte wederom de bekende reeks van vaste Unctad-onderwerpen waarover al vele jaren onderhandeld was. De actuele crisissituatie in verschillende delen van de wereld was daar echter op een overkoepelende manier overheen geplaatst met het centrale agendapunt 8, waaronder de internationale handel en de economische situatie in de wereld geëvalueerd zouden worden met het oog op het faciliteren van structurele veranderingen daarin. Dit overigens in onverteerbaar VN-jargon opgeschreven agendapunt had volgens het verslag van de Nederlandse delegatie naar deze conferentie een zodanig 'alomvattend karakter', dat het Unctad-5 tot een 'geschikt forum' had kunnen maken voor het bijeenbrengen van allerlei tot dan toe slechts indirect en fragmentarisch behandelde aspecten van 'interdependentie en structurele veranderingen' – wat de lopende Noord-Zuid-dialoog nieuwe impulsen had kunnen bieden.⁶⁵ Daar kwam echter weinig

⁶⁴) Een officiële verklaring voor de vervroeging naar 1979, drie jaar na Nairobi, heb ik destijds noch recent ergens aangetroffen. Wel heb ik wel eens de klacht gehoord dat het houden van een Conference in het jaar dat in de VS presidentsverkiezingen plaatsvinden, zoals tot en met 1976 het geval was, een ongelukkige zaak was. Dus misschien was een verschuiving naar het derde (en soms voorlaatste) jaar van zo'n presidentsperiode wel iets dat meer kansen bood.

⁶⁵) Met de toevoeging van 'interdependentievraagstuk', een woord dat in de tekst van dit agendapunt niet voorkwam, probeerde dit verslag zelf de kern aan te geven van deze door allerlei kennelijk onvermijdelijke compromissen deerlijk gehavende tekst (MinEZ 1979, p. 4, noot 1; deze pagina bevat ook de in de voorgaande zin geciteerde

van terecht, voornamelijk omdat de vaste antagonisten van Unctad-conferenties – de G77 tegenover de leidende landen van de B-groep – het wederom over bijna niets eens konden worden.

Achter deze hoofdverdeeldheid zaten echter ook weer de bekende meningsverschillen binnen elk van de landengroepen. Die waren deze keer zelfs dieper dan ooit, omdat zij zich ook uitstrekten tot politiek-institutionele kwesties, met name omdat de grootste tegenstanders van Unctad (de VS⁶⁶ en West-Duitsland) reeds vooraf hadden laten weten niet open te staan voor onderhandelingen binnen Unctad die naar hun mening beter in andere fora konden plaatsvinden. En dat maakte vruchtbaar overleg onder het genoemde centrale agendapunt bijna bij voorbaat kansloos. Daarnaast leek ook bij veel van de andere landen in de OESO en de EG, en niet minder ook in de LMC (de in dit boek gebruikte afkorting voor de Gelijkegezinden Landen), de bereidheid tot nieuwe concessies aan ontwikkelingslanden geringer dan ooit.

Net als de andere landen waren ook de LMC uiterst bezorgd over de toenemende onrust op de oliemarkten, en de stijgende inflatie- en dalende groeicijfers in eigen land. Bij deze groep van landen bleek dat met name bij de kort voor Unctad-5 belegde LMC-bijeenkomst in Brussel, april 1979 – de derde sinds het aantreden van De Koning. Volgens Dolman, die het fungeren van de groep vooraf aan en tijdens Unctad-5 onderzocht, deed Nederland daar een poging de aanwezige acht overige deelnemers te interesseren voor een vijftal concrete opvattingen die tijdens de conferentie gezamenlijk verdedigd zouden moeten worden. De reactie daarop was echter 'buitengewoon lauw', zodat ons land besloot 'dat het in Manilla wellicht met groter succes in EG-verband zou kunnen opereren,' terwijl ook de mogelijkheid van solistisch optreden werd opgehouden (Dolman 1979b, p. 546). Dit laatste was niet onverstandig, want ook in het gebruikelijke vooroverleg van de EG was, ondanks voorstellen van de Europese Commissie, niets gezamenlijks tot stand gekomen – evenmin trouwens als in het nog veel plichtmatiger vooroverleg van de B-groep en de OESO (MinEZ 1979, p. 6).

Wat de EG overigens nog voor een extra probleem plaatste was dat ten tijde van Unctad-5 ook de een jaar eerder begonnen onderhandelingen met de ACS-landen over de voortzetting van de Conventie van Lomé in een afrondingsstadium kwamen. Verschillende EG-landen, met Frankrijk voorop, wilden absoluut niet dat de eventueel in Unctad te maken afspraken ten behoeve van de Derde Wereld als geheel op enigerlei wijze de uniciteit van hun wederzijds voordelige samenwerking met de ACS-landen zouden aantasten. En dat betekende dat hun mogelijke concessies in Unctad noch groter mochten zijn dan wat de EG bereid was te gaan doen voor de ACS-landen, noch de eerdere ACS-voordelen in Lomé teniet mochten doen of te ver uithollen.⁶⁷

woorden uit dit verslag). De om formuleringen strijdende partijen hadden het blijkbaar ook nuttig gevonden dit agendapunt een quasineutrale strekking te geven door, afgezien van de reeds eerder 'veroverde' verwijzingen naar een NIEO en naar Unctad's bijdrage aan een in voorbereiding zijnde Nieuwe Internationale Ontwikkelingsstrategie in het kader van het Derde Ontwikkelingsdecennium van de VN (DD-3), het woord 'ontwikkeling' er maar één keer in voor te laten komen, terwijl het woord 'ontwikkelingslanden' geheel werd weggelaten. Overigens was slechts op één punt in deze strijd om de agenda aanvankelijk geen compromis mogelijk geweest: agendapunt 17, dat de handelsrelaties tussen landen met verschillende economische en sociale stelsels aan de orde stelde. De landen van het Oostblok (de D-groep), die eigenlijk alleen in dit onderwerp geïnteresseerd waren, hadden hun eigen tekstvoorstel gehandhaafd in de ontwerpagenda, terwijl alle overige landen de voorkeur hadden gegeven aan de tekst van de G77. Bij het besluit over de definitieve agenda, die ter conferentie werd vastgesteld, trok de D-groep haar bezwaar echter toch nog in (zoals blijkt uit de in het delegatieverslag opgenomen bijlage met de definitieve agenda – MinEZ 1979, p. 63; de conceptagenda stond in het eerder genoemde NAR-advies: NAR 1979b, p. 72; het aanvankelijk door de D-groep voorgestelde alternatief verwees ook expliciet naar de Oost-West-handel).

⁶⁶) Het aanvankelijke optimisme over een wellicht meer welwillende houding van de in 1977 aangetreden president Jimmy Carter was toen al verdwenen, terwijl ook Carters nieuwste zorgen over de ontwikkelingen in Iran het mogelijke effect van een beter getimede Unctad-5 in rook lieten opgaan.

⁶⁷) Faber analyseerde in zijn nabeschouwing van Unctad-5 de ruim drie weken later bereikte resultaten in de op dat moment nog niet geheel afgelopen onderhandelingen over Lomé-2, en constateerde onder andere dat van het in het verleden gehoorde verwijt dat de ACS-landen de eenheid van de G77 zouden ondermijnen door niet mee te

Naast Lomé zorgden natuurlijk ook de OPEC en de verschillende andere vormen van toenevende differentiatie en belangentegenstellingen tussen ontwikkelingslanden voor evenzovele hindernissen in de voorbereidingen van de G77. Ze werden weliswaar ook deze keer weer grotendeels aan het oog onttrokken door het alles toedekkende resultaat van de ministeriële voorbereidingsbijeenkomst van deze inmiddels tot 117 leden uitgegroeide Groep in Arusha, Tanzania, in februari 1979. De titel van het daar aangenomen document luidde: *'Arusha programme for collective self-reliance and framework for negotiations.'* Maar dat impliceerde niet dat men klaar was voor de onderhandelingen in Unctad, want ook in Manilla moest weer eindeloos worden gewacht op de uitkomsten van verder (voor)overleg binnen de G77.⁶⁸

De grootste vertraging ontstond zelfs bij het bovengenoemde centrale agendapunt 8, dat de verschillende onderwerpen en visies bij elkaar had willen brengen in een gezamenlijke discussie over de oorzaken en oplossingen van de actuele crises in de wereldeconomische verhoudingen.⁶⁹ Ik merkte hierboven al op dat daarvan weinig terecht kwam, voornamelijk vanwege de meningsverschillen tussen beide partijen. In feite kwamen zij aan de beoogde dialoog daarover niet eens toe, eenvoudig omdat de G77 'pas in de laatste week' van de conferentie met haar eerste ontwerp-tekst van de mogelijke conclusies op de proppen kwam! Met hulp van het Unctad-secretariaat had de Groep in Arusha weliswaar interessante economische analyses voorbereid (meer daarover volgt

gaan in voorstellen die hun Lomé-voordelen zouden aantasten, in Manilla niets was gebleken (Faber 1979, p. 542). Dat laatste was echter niet zo vreemd. De ACS-landen *hoefden* zulke obstructie immers niet altijd zelf te plegen, omdat zij erop konden vertrouwen dat de EG wel zoveel belang had bij het behoud van de speciale band met de Lomé-landen dat zij deze band wel voor al te grote aantastingen zou willen behoeden. En als dit laatste in het verleden nog wel eens wat minder attent gebeurde, zoals bij de regelmatige vernieuwingen van het APS, dan bestonden er inmiddels werkafspraken die dat konden corrigeren – wat het antwoord van De Koning was op een schriftelijke vraag van de Tweede Kamer over de begroting van 1978, waarin was gevraagd op welke wijze de ACS-landen invloed hadden op het jaarlijkse EG-aanbod ten behoeve van het APS (zie vraag en antwoord 12 als weergegeven in IS 1978, p. 36).

⁶⁸) Het meest storend was dat dit zelfs nog nodig was bij het onderwerp dat de ontwikkelingslanden eigenlijk op eigen houtje hadden moeten kunnen regelen – zelfs als de medewerking van ontwikkelde landen daarbij welkom was. Het betrof de verbetering van hun onderlinge economische samenwerking (in het jargon: ECDC, van *Economic Co-operation among Developing Countries*). Hoewel daarover al jaren gesproken werd (ook binnen Unctad), terwijl in Arusha het streven naar 'collective self-reliance' op de voorgrond was gezet (het genoemde Arusha-programma wijdde er zelfs een speciaal hoofdstuk aan (dat een 'First Short/Medium Term Action Plan for Global Priorities on ECDC' uitspelde), duurde het toch weer tot het begin van de voorlaatste conferentieweek in Manilla voordat de G77 in staat was haar ontwerp-resolutie over dit agendapunt op tafel te leggen. Naast allerlei retoriek over het grote belang van die onderlinge samenwerking stond daar ook weer in, dat het zonder de steun van ontwikkelde landen en het Unctad-apparaat niet zou lukken – over self-reliance gesproken! De B en de D-groep moesten dus willen meewerken, en dat had tot gevolg dat er nog twee weken langer werd dooronderhandeld voordat 'in de allerlaatste uren van de conferentie' het compromis tot stand kwam (MinEZ 1979, respectievelijk p. 53 en 55).

De moeilijkheden om tot meer onderlinge economische samenwerking tussen arme landen te komen moeten overigens niet worden onderschat. Bijvoorbeeld, de in Arusha tot prioriteit uitgeroepen vorming van een *Global System of Trade Preferences* (GSTP), waarbij ontwikkelingslanden elkaar op wereldwijde schaal voorkeursstarieven zouden gaan gunnen, kwam pas in 1988 tot stand (na ratificatie door een 46-tal landen trad dit stelsel in april 1989 in werking – voor een analyse van de problemen en kansen op succes, zie Linnemann, ed., 1992). In vergelijking hiermee zou een ander onderdeel van de voornemens uit Arusha, de oprichting van een eigen *'Third World Secretariat'*, niet alleen stukken gemakkelijker moeten zijn, maar ongetwijfeld ook nog veel crucialer zijn voor de collectieve onderhandelingsstrategie van de G77. (Ik kom daarop terug in subparagraaf 7.2.6.)

⁶⁹) Deze opzet maakte volgens Pronk, die in Manilla deel uitmaakte van de Nederlandse delegatie, Unctad-5 tot de belangrijkste van alle Unctad-conferenties sinds de eerste in 1964 (aldus aangehaald door Dolman uit Pronks bijdrage aan *IFDA Dossier*, no. 9, juli 1979 – Dolman 1979b, p. 549, noot 8). Als Dolman hem correct citeerde was deze bijdrage waarschijnlijk geschreven vóórdat de conferentie geheel was afgelopen, want dit agenda-onderwerp mislukte op het eind volkomen, zodat alleen de kwalificatie '*potentieel* belangrijkste Unctad' gepast zou zijn geweest. In elk geval herhaalde Pronk zijn kwalificatie niet in zijn waarschijnlijk iets later geschreven bijdrage aan de serie nabeschouwingen in hetzelfde nummer van de Internationale Spectator (Pronk 1979).

hieronder); maar voor controversiële zaken, zoals de plaats van energie in het internationale overleg, had de G77 nog geen standpunt kunnen formuleren! En dat werd ook in Manilla weer het struikelblok, want dankzij fel verzet van de OPEC bevatte de genoemde concepttekst van de G77 geen woord over energie!⁷⁰

Intussen was de B-groep niet passief blijven afwachten of en hoe de G77 er op dit punt uit zou komen. Haar, in strijd met de gewoonte, eerder dan dat van de G77 ingediende eigen tekstvoorstel behelsde niet alleen een poging tot het formuleren van een 'gemeenschappelijke visie op het functioneren van het internationale economische systeem en op de samenhang der deelgebieden', maar kende ook een evenwichtige, zij het misschien wat vage, operationele paragraaf over energie, die erin voorzag dat ook op de behoefte van ontwikkelingslanden zonder olie moest worden gelet. De tijd die nog restte was echter, mede door het gebrek aan goede wil bij verschillende delegaties, te kort om nog iets anders te doen dan de kwestie door te verwijzen naar voortgaand overleg in de Unctad-Raad (MinEZ 1979, p. 15-19). Drie maanden later noteerde de lang verbeide structuurnota van De Koning dat in Unctad-5 'scheuren konden worden geconstateerd in het tot dan toe gesloten front van olie-exporterende en -importerende [ontwikkelings]landen' (MinBuza 1979d, p. 125).

Andere meer algemene onderwerpen die eveneens in de in Arusha vastgestelde economische analyses van de G77 waren behandeld, werden extra problematisch omdat zij tevens institutionele controverses met zich meebrachten over wat wel en niet door Unctad mocht worden behandeld.⁷¹ Dit betrof bijvoorbeeld de terreinen van de handel en het protectionisme, en de monetaire aangelegenheden. Op het eerste terrein werd in de laatste week van de conferentie, wederom ten gevolge van de late indiening van de desbetreffende ontwerp-resolutie van de G77, weliswaar een compromis bereikt dat met algemene stemmen werd aanvaard – maar dat had in de verwarde for-

⁷⁰) Beide punten over de ontwerp-tekst van de G77 komen uit het Nederlandse delegatieverslag (MinEZ 1979, p. 17). Het onder druk van OPEC weglaten van energie zette overigens de kritiek van de G77 op het interdependentiebegrip zoals dat soms door Westerse landen gehanteerd werd (onder andere genoemd door Bischoff van Heemskerck 1979c, p. 528), wel op losse schroeven. Wie immers stelt dat het bij interdependentie niet alleen gaat om koopkrachtvergroting van ontwikkelingslanden waardoor het Westen uit de recessie kan geraken, maar ook om het goed in het oog houden van de samenhangen tussen verschillende sectoren en probleemgebieden die bij kunnen dragen tot de oplossing, moet natuurlijk geen uitzondering maken voor een zo alles beïnvloedende sector als energie!

Bischoff van Heemskerck, die overigens als lid van de Tweede Kamer aanwezig was in Manilla, vernam in de wandelgangen nog wel dat de G77 hun overleg over de energiekwestie zouden voortzetten en dat Costa Rica was aangewezen om als waarnemer aanwezig te zijn bij de volgende OPEC-bijeenkomst (idem, p. 531). Dat moest ook wel, want in juni 1979 waren de officiële olieprijsen al met bijna 40 procent gestegen ten opzichte van het gemiddelde van \$ 13 per vat van een half jaar daarvoor; en eind 1979 waren die prijzen al opgelopen tot het dubbele hiervan (zie subparagraaf 7.2.1).

⁷¹) De drie soorten 'behandeling' waarover het dan kon gaan, waren:

- 1) aandacht vragen voor bepaalde problemen en aandringen op maatregelen in dat verband;
- 2) intergouvernementele onderhandelingen houden die tot in verdragen vastgelegde besluiten leiden; en
- 3) studieopdrachten verstrekken aan het secretariaat of aan ad hoc ingestelde commissies van al of niet door overheden aangewezen experts.

De ad 1 bedoelde handeling was in principe in elke onder auspiciën van Unctad belegde vergadering toegestaan, en dat gold in hooguit gradueel iets mindere mate ook voor de handeling ad 3 – al was het alleen maar omdat voor het geven van zulke opdrachten een meerderheid van landen volstaat, en de ontwikkelingslanden de verreweg grootste groep in Unctad zijn. Hoewel ook bij de handeling ad 2 gewone meerderheden het Unctad-secretariaat kunnen opdragen zulke onderhandelingen te organiseren, beslissen alleen regeringen (individueel of als groep) of ze eraan zullen deelnemen en de genomen besluiten zullen uitvoeren. Zulke opdrachten werden daarom alleen verstrekt als van tevoren was vastgesteld (meestal via sonderingen door de Unctad-SG) of alle voor een bepaald onderwerp belangrijke landen bereid waren te streven naar een overeenkomst. Omdat de grote ontwikkelde industrielanden bijna altijd behoorden tot de onmisbare deelnemers, en hun institutionele voorkeur (bijna) altijd lag bij internationale organisaties waarin hun stem gewogen werd door politiek-economische criteria, of waar procedures en het secretariaat waren afgestemd op hun prioriteiten, waren enkele van deze landen doorgaans voldoende om een onderhandeling ad 2 in Unctad te verhinderen.

muleringsstrijd op het eind zo goed als alle duidelijkheid verloren, terwijl het aanvankelijke voorstel van de ontwikkelingslanden om Unctad een taak te geven bij het identificeren van sectoren die ten behoeve van een betere internationale arbeidsverdeling geherstructureerd zouden moeten worden, op de valreep werd vervangen door een uitnodiging aan de GATT om toekomstig protectionisme van ontwikkelde landen tegen importen uit ontwikkelingslanden aan een onderzoek te onderwerpen.⁷²

Op het gebied van de monetaire problematiek waren vanuit Unctad al sedert 1971, toen het internationale geldstelsel voor het eerst wankelde, pogingen ondernomen om de behandeling door en in het kader van het IMF te begeleiden met kritiek en voorstellen die het belang van ontwikkelingslanden onder de aandacht brachten. Naast een aantal inhoudelijke commentaren en wensen was in Arusha ook gepleit voor de vorming van een gouvernementele deskundigengroep, die de discussie over deze belangen zou voortzetten binnen Unctad. Omdat dit echter een doublure zou zijn van de binnen het IMF fungerende comité's waren in Manilla de meeste B-groep-landen, en ook een aantal ontwikkelingslanden, niet hiervoor geporteerd. Dit voorstel maakte deel uit van een lange ontwerp-resolutie waarvan ook een deel van de inhoudelijke gezichtspunten tot de laatste fase controversieel bleef, zodat in de slotzitting de zaken alleen met het houden van een stemming konden worden afgerond: 69 landen stemden voor, 17 waren tegen (waaronder het merendeel van de B-groep-landen), en 13 onthielden zich (naast Noorwegen ook Nederland, dat hiermee tot uitdrukking wilde brengen dat het wel instemde met de gesuggereerde deskundigengroep in Unctad – aldus het delegatieverslag, MinEZ 1979, p. 31 en 164-167).

Nederland in Manilla

Het licht dissidente gedrag van Nederland op dit punt bevestigde het na het mislukken van het LMC-overleg genomen besluit om in Unctad-5 desnoods los van de EG te zullen opereren. Er was nog één ander onderwerp waarbij Nederland zich afwijkend opstelde van de meeste andere rijke landen,⁷³ maar dat wil niet zeggen dat het zich in alle andere gevallen bij voorbaat neerlegde bij alles wat door andere EG-staten of de Commissie was voorgesteld. Dolman, die ik hierover al eerder citeerde, vond zelfs dat het Nederlandse optreden in Manilla 'een van de weinige plezierige verrassingen was.' Dat was dan weliswaar pas nadat minister De Koning was gearriveerd, want de rede die zijn EZ-collega Van Aardenne in de plenaire vergadering van 8 mei had gehouden was juist nogal 'teleurstellend' geweest (Dolman 1979b, p. 548). Lezing van deze toespraak leert niet alleen dat het een uitermate vlak en ongeïnspireerd verhaal was, maar ook dat het qua geest en poli-tieke toonzetting weinig leek op wat van te voren was opgeschreven in de delegatie-instructie.⁷⁴ En dat was blijkbaar ook in de Tweede Kamer opgevallen, want De Koning had vlak

⁷²) Bischoff van Heemskerck meldde nog dat Nederland zich in een eerdere fase van de conferentie distancieerde van een concepttekst van de B-groep over de herstructureringsproblematiek 'omdat deze niet ver genoeg ging' (1979c, p. 532). Maar die oppositie leidde in de eindfase van de conferentie niet meer tot iets constructiefs. Voorts zij nog vermeld dat het eveneens misliep met de onder dit agendapunt ondernomen poging om over enkele nog openstaande kwesties van de onlangs voorlopig beëindigde Tokio-ronde een compromis te bereiken. Meer dan het zuiver procedurele besluit tijdens de slotzitting om deze ronde later globaal te evalueren zat er niet in (over deze laatste en de in de tekst besproken afloop, zie MinEZ 1979, p. 19-23 en 177).

⁷³) Hoewel in dit geval niet duidelijk was of ook andere EG-landen dat deden. Het betrof een door een conferentiemeerderheid aangenomen resolutie waarin om een Unctad-studie werd gevraagd naar verdere compensatiemogelijkheden van tegenvallende grondstoffenexporten in aanvulling op de Compensatoire Financieringsfaciliteit van het IMF. Nederland onthield zich hiervan omdat het zo'n onderzoek niet per se wilde tegenhouden, hoewel het wel voorkeur gaf aan het al begonnen werk van het IMF op dat gebied (MinEZ 1979, p. 25 en 155).

⁷⁴) Van Aardenne's toespraak is integraal opgenomen in het delegatieverslag (MinEZ 1979, p. 193-197), terwijl de (behoorlijk lange) inleiding van de delegatie-instructie is opgenomen in Dierikx et al., red., 2007 (p. 361-366). Het opvallendste manco in de toespraak van de EZ-minister was het geheel ontbreken van enig element uit de

voor zijn vertrek naar Manilla nog een ontmoeting gehad met de vaste commissie die daarover ging, waarbij 'vooral de PvdA en D'66 op een meer progressief standpunt aandrongen' (idem).

Volgens Dolman was de delegatie onder De Konings leiding inderdaad 'bijzonder actief' in enkele van de onderhandelingsgroepen van Unctad-5, waar zij 'verschillende compromisvoorstellen deed.' Veel meer dan dat schijnt het echter niet geweest te zijn, want in Dolmans voetnoot lichtte deze toe dat Nederland 'in een aantal gevallen' naliet zijn voorstellen 'actief te bepleiten.' Ook schijnt het deze voorstellen alleen via het EG-overleg in Manilla te hebben ingebracht.⁷⁵ En misschien was Nederland er ook wel een beetje laat mee geweest.⁷⁶

Het was daarom wel wat overdreven van Bischoff van Heemskerck om De Koning lof toe te zwaaien voor het feit dat hij, ondanks zijn als pro-EG bekend staande houding, toch 'de facto "uit de boot stapt" als de EG te onwillig blijft concessies te doen' (Bischoff van Heemskerck 1979c, p. 534). Althans, noch de twee hierboven genoemde voorbeelden van licht atypisch stemgedrag, noch de eveneens door haar genoemde financiële toezegging bij het grondstoffenfonds (waarop ik pas in 7.2.6 inga) kunnen worden aangemerkt als meer dan tamelijk loze gebaren: ze kostten niets respectievelijk weinig en hadden geen of nauwelijks invloed op het gedrag van de meest onwillige staten. Nu is dat laatste bijna altijd het geval bij Nederlandse initiatieven, en was dit keer zelfs de bij LMC-bondgenoten aangetroffen bereidheid tot gezamenlijk stellingneme tegen deze weigerachtige landen te gering gebleken. Dat Nederlands daden in Unctad-5 dus klein en van geringe betekenis waren behoeft dan ook niet per se strijdig te zijn met de andere constatering van Bischoff, dat ons land 'nogal progressief afstak bij de overige landen van de B-groep' (idem)⁷⁷ – alleen zei

zeer waarderende alinea's die de delegatie-instructie wijdde aan de 'constructive and coherent approach' van de Noord-Zuid-relaties, die in het jaar daarvoor was besproken in de OESO-ministerraad. De delegatie kon zich hierop 'mede baseren', aldus de instructie (idem p. 364), maar Van Aardenne liet zelfs na iets te vermelden van Nederlands instemming met deze benadering. Dankzij enkele door de ING-redactie toegevoegde voetnoten is te achterhalen waarom hij hierover zweeg. Tijdens de interdepartementale voorbereiding van de instructie in de IRHP hadden zowel Van Aardenne als de vertegenwoordigers van Financiën en Landbouw & Visserij kritiek geuit tegen deze en enkele andere alinea's, die door de vertegenwoordiger van BuZa/Ontwikkelingssamenwerking waren voorgesteld. De afgekeurde teksten zouden te 'globaal' en te 'weinig genuanceerd' zijn geweest en de erin gedane uitspraken zouden 'in hun algemeenheid vaak tegenstellingen opleveren met de instructie op afzonderlijke agendapunten' (idem p. 363, noten 8 en 9). Dat had echter de andere leden van de IRHP kennelijk niet overtuigd. Volgens de competentie-afspraken uit 1973 (zie paragraaf 6.1 in het vorige hoofdstuk) moesten Van Aardenne en De Koning de delegatie-instructie in onderlinge overeenstemming vaststellen, en dat leidde ertoe dat deze BuZa-teksten gehandhaafd werden. Maar dat verplichtte Van Aardenne blijkbaar niet om in zijn Unctad-rede passages op te nemen waartegen hij in Nederland geprotesteerd had.

⁷⁵) Dolman schreef in die voetnoot dat het op een gegeven moment om een brief aan de EG ging 'met de compromisvoorstellen en mogelijke concessies betreffende "breekpunten" op de conferentie' (cursivering toegevoegd). De delegatie zou vervolgens hebben toegelaten 'dat dit initiatief diplomatiek werd gesaboteerd door de Franse voorzitter van de bijeenkomst waar de brief zou worden besproken'. Nederland zou daar misschien 'te netjes' zijn geweest, zo hoorde Dolman van 'waarnemers' (Dolman 1979b, p.548, noot 5).

⁷⁶) Die constatering baseer ik op Bischoff van Heemskercks verslag, dat de in de vorige noot genoemde brief eveneens aanhaalde, maar tevens vermeldde dat deze pas in 'een van de laatste dagen' aan de EG-partners werd gericht. Vreemd is daarentegen dat de schrijfster, ondanks haar aanwezigheid in Manila als parlementair lid van de delegatie, de door Dolman genoemde Franse sabotage negeerde of gemist heeft (Bischoff van Heemskerck 1979c, p. 534).

⁷⁷) Deze schrijfster had dit ook al eerder aan De Koning geschreven namens de NIO-Vereniging (een in 1978 opgerichte beweging, waarvan zij toen voorzitter was en die als een van de weinige onder de voor ontwikkelingslanden werkende organisaties en actiegroepen in ons land Unctad-5 centraal zette en voor en tijdens de conferentie een uitgebreide informatiecampagne onderhield). Bischoff schreef de minister op 1 juni 1979 – dat wil zeggen twee dagen vóór het einde van de conferentie –, dat de Nederlandse delegatie zich naar haar mening 'zonder enige twijfel constructief heeft ingespannen om in Manilla (...) redelijke vooruitgang te boeken in de Noord-Zuid-dialog' – een wel wat te vroeg, maar wellicht niet onverdiend, compliment. In haar reeds aangehaalde artikel na de conferentie verwees Bischoff overigens ook nog naar een ander onderdeel van de in noot 7 genoemde uiting van de weer oploeiende competentiestrijd tussen BuZa/OS en L&V, EZ en Financiën. De twee laatste hadden, zo had zij vernomen, gehoopt 'nu weer enige onderwerpen van Buitenlandse Zaken af te

dat meer over de abominabele houding van de andere landen, dan over de vooruitstrevendheid van Nederland.

De kern van De Konings eigen oordeel, over zowel het eindresultaat van de conferentie als Nederlands rol daarin, was dan ook wat voorzichtiger, en realistisch: Unctad-5 had weliswaar 'op bepaalde punten zeker vooruitgang geboekt', maar 'ten aanzien van de belangrijkste agendapunten een matig resultaat opgeleverd.' En 'Nederland heeft in vergelijking met de westerse landen een stimulerende rol kunnen vervullen.'⁷⁸

Mij resten nog twee vragen en een intern-Nederlandse aangelegenheid. De eerste vraag volgt uit de aanbeveling van de NAR die ik aan het eind van de vorige subparagraaf aanhaalde: deed De Koning op deze conferentie, waar de belangen van de armste groepen in ontwikkelingslanden voornamelijk op *indirecte* wijze aan de orde kwamen, misschien toch een poging om daar ook nog iets te bewerkstelligen dat in meer *directe* zin de belangen van deze groepen zou dienen? Het antwoord kan kort zijn: er werd in geen enkel verslag melding van gemaakt, en de inleiding van de delegatie-instructie leek zo'n poging eigenlijk ook wel uit te sluiten.⁷⁹

De tweede vraag betreft het vraagteken in de tussenkop van de vorige sectie, nu uitgebreid tot: als er vóór Unctad-5 al zo weinig fiducie was in de resultaten van verder Noord-Zuid-overleg, hoe werd daarover, of over de mogelijke alternatieven, dan na de conferentie gedacht? Ik beperk me tot slechts vier van de vele nabeschouwingen die er alleen al in Nederland aan Unctad-5 werden ge-wijd. De eerste twee waren nogal curieuze commentaren van twee oude tegenpolen, die weer snel meenden te weten hoe het verder moest: Professor F. van Dam en ex-minister Pronk. Van Dam (al weer twee jaar terug als hoofd van het Bureau Beleidsvoorbereiding van DGIS (SA), en vanaf 17 januari 1979 tevens plaatsvervangend DGIS), publiceerde zijn beschouwing reeds op 13 juni. Dat leek een poging tot geruststelling, suggererend dat het 'mislukken' van Unctad-5 niet zo erg was, en aanbevelend dat de zaken die in Unctad toch niet leken te kunnen slagen voortaan beter vergeten konden worden. En voor wat er dan wél gedaan zou kunnen worden had Nederland al beleidsideeën in voorbereiding, of reeds voorgesteld, zo stelde de schrijver (ze komen hierna aan de orde). Er zou echter ook nog op gestudeerd moeten worden, want rijk noch arm leken goed te weten waar het heen moest.⁸⁰

troggelen.' Zij vermeldde niet wat, maar wel dat dit 'niet gelukt' was, en dat de interdepartementale samenwerking tijdens de conferentie desondanks 'redelijk goed' was geweest (Bischoff van Heemskerck 1979c, p. 534-535, inclusief noot 14).

⁷⁸) Dit schreef het ministerie althans (namens hem) op pagina 1 van het Informatiebulletin (nr. 9), dat VDO op 8 juni 1979 uitgaf. In een (eveneens anonieme) analyse van de conferentie in het VDO-blad *Internationale Samenwerking* werden de resultaten in het algemeen als 'mager' bestempeld, dus zonder een uitzondering te maken voor punten waarop wel vooruitgang zou zijn gemaakt, terwijl een zelf-evaluatie van het Nederlandse optreden in Manilla ontbrak (IS 1979-5, p. 189-192). En het sinds 1976 weer exclusief door EZ uitgebrachte delegatieverslag deed het omgekeerde: nauwelijks een globaal oordeel over de resultaten, maar wel dat het Nederland 'meestal niet lukte' om 'de veelal defensieve en afwerende opstelling van andere lidstaten [van de EG] om te buigen tot een meer tegemoetkomende houding' (MinEZ 1979, p. 6-9).

⁷⁹) Daarin werd namelijk gesteld dat met het dienen van de eerste doelstelling van het Nederlandse beleid (die is gericht op de landenemancipatie) 'tevens de politieke voorwaarden worden gecreëerd voor de realisering van de tweede doelstelling' (die van de lotsverlichting van de 'vele honderden miljoenen die momenteel niet aan een bestaansminimum toekomen'). En die voorwaarde, zo vervolgt de tekst, zouden 'de' ontwikkelingslanden stellen 'voor hun medewerking aan een internationale strategie gericht op de bevrediging van de basisbehoeften' (Die-riks et al., red., 2007, p. 363-364). Dit is praktisch dezelfde opvatting als die ik in noot 55 hierboven ontleende aan de Belgrado-Verklaring van de BNGL, zoals geciteerd in de structuurnota die enkele maanden later zou verschijnen (MinBuza 1979d, p. 4). Als de Nederlandse regering zich daar inderdaad bij neerlegde, dan sloot dat in elk geval uit dat de basisbehoeften in ontwikkelingslanden ook meer rechtsstreeks zou mogen worden nagestreefd bij de onderhandelingen over structurele maatregelen ten behoeve van een NIEO. Er stond daarover dan ook niets in de instructie dat dit opdroeg.

⁸⁰) Dam 1979c, p. 579. Ik interpreteer hier een en ander, want tal van passages waren te vaag, wierpen vragen op die

De merkwaardigheid van Pronks nabeschoouwing was van een heel andere aard. Hij noemde maar één (echte) oorzaak van de te geringe resultaten van de Noord-Zuid-dialog in Unctad en in tal van andere fora: het ontbreken van 'echte politieke wil (...) bij de landen met macht.' En kwam met een variatie op zijn pleidooi na Unctad-3: geen verbreking van de relaties tussen Noord en Zuid, maar 'een pauze' in het overleg tussen beide. De vraag was niet alleen wat dit dan wel zou opleveren, maar meer nog: of beide partijen wel de wil en het vermogen zouden hebben om, afzonderlijk of ge-zamenlijk, te doen wat Pronk het eerst nodig vond.⁸¹ Of, met een kleine herformulering van diens slotlinea in vragende vorm: als er geen 'realistisch alternatief is voor onderhandelingen tussen in beginsel alle regeringen', *wie* zou(den) dan 'de huidige vorm en inhoud van die onderhandelingen, en de verhoudingen tussen de onderhandelingspartners' moeten 'wijzigen, alvorens de dialoog tussen Noord en Zuid voort te zetten'? (Pronk 1979, p. 558-559).⁸²

De intern-Nederlandse aangelegenheid, ten slotte, betreft eveneens Pronk. Tijdens diens aanwezigheid in Manilla werd hij door De Koning gepolst over zijn eventuele belangstelling voor de ontstane vacature van adjunct-secretaris-generaal bij Unctad. Pronk was toen niet geïnteresseerd. Maar dat veranderde nadat enige tijd later de Unctad-SG, Gamani Corea, nadrukkelijk aangaf al-
léén Pronk te willen hebben voor deze functie. En dat werd een pijnlijke affaire, niet alleen omdat de Nederlandse regering op dat moment al het hoofd van de BEB van EZ, Mr. F. J.C. Klinkenbergh, had voorgedragen als haar officiële kandidaat voor de post, maar ook omdat grote westerse landen (de VS, het VK, de BRD en Frankrijk) aangaven tegen Pronks benoeming te zijn. De zaak werd breed uitgemeten in de pers, maar Corea gaf geen krimp. Uiteindelijke zwichtte Nederland, dankzij de bemiddeling van fractieleider Lubbers van het CDA. Pronk verliet de Tweede Kamer op 18 augustus 1980 en vertrok naar Genève. En daar werd hij spoedig geconfronteerd met de kansloosheid van zijn hierboven geciteerde aanbevelingen. Er kwam zelfs een harde correctie toen dezelfde rijke landen de SG en zijn twee adjuncten 'de wacht aanzegden'.⁸³

De Konings structuurnota

1979 was ook het jaar waarin het kabinet-Van Agt kwam met enkele belangrijke beleidsnota's op het terrein van BuZa. De eerste was een gezamenlijke nota van Van der Klaauw en De Koning over *De rechten van de mens in het buitenlands beleid*, d.d. 3 mei 1979 (MinBuza 1979b). Daarnaast bracht de Koning alleen ook nog twee nota's uit die in september verschenen als bijlagen bij

de auteur zelf niet beantwoordde, of berustten op nogal oppervlakkige analyses met dubieuze gevolgtrekkingen.

⁸¹) Deze pauze van 'een aantal jaren' zou namelijk door de ontwikkelingslanden moeten worden benut om hun onderlinge samenwerking te versterken en hun voorstellen inzake een NIEO 'beter te formuleren dan tot nu toe is geschied.' En het Noorden zou die periode moeten gebruiken voor 'een herwaardering van de eigen opstelling (...) op basis van een grondige analyse van het lange-termijnbelang dat ook de bevolkingen van de thans rijkere landen hebben bij de totstandkoming van een NIEO.' In het eerste rijtje noemde Pronk ook nog dat 'die jaren gebruikt zouden kunnen worden om de internationale instituties en besluitvormingsprocessen te hervormen', maar dat leek gezien de noodzakelijke betrokkenheid van beide groepen landen onverenigbaar te zijn met de bepleite onderbreking van hun onderhandelingen.

Een klein jaar later toen Pronk in een interview nog eens gevraagd werd naar dit pleidooi voor een pauze in de Noord-Zuid-onderhandelingen bevestigde hij deze aanbeveling wel, min of meer, maar ook daar ontbrak het antwoord op de hierna volgende vraag (Sint & Verburg, 1980, p. 3).

⁸²) Wat betreft twee andere nabeschoouwingen laat ik het bij de opmerking, dat de vragen die bij Bischoff van Heemskerck (1979b) rezen minder ernstig zijn dan die bij de bovenbesproken commentaren, en dat dit ook geldt voor de beschouwing van haar ex-collega van de Eerste Kamer, Koopman (1979).

⁸³) Wat dit laatste precies inhield en wanneer het gebeurde onthullen Brandsma en Klein niet, maar het werd blijkbaar vooral veroorzaakt door de voortdurende pogingen van het Unctad-drietal de rijke landen te herinneren aan hun 'verantwoordelijkheid voor het armoedeprobleem' (Brandsma & Klein 1996, p. 89-90, aan wie ik tevens de in het voorgaande vermelde informatie ontleen; zie ook Gorkom 2009, p. 189, voor een bevestiging van Corea's aandrang).

de MvT voor 1980: een over *Ontwikkelingssamenwerking in wereld-economisch perspectief* (ibidem 1979c), en een over *Verbetering van de kwaliteit van de bilaterale hulp* (idem 1979e). Deze laatste nota en, voor zover relevant, de mensenrechtennota behandel ik in paragraaf 7.3.

De tweede nota, hier verder aangeduid als de 'structuurnota', was politiek en inhoudelijk gezien het belangrijkste beleidsstuk van De Koning als OS-minister. In de eerste plaats, omdat er tot dat moment nog nooit een voldoende gespecialiseerd beleidsstuk was gemaakt dat het grote en zeer heterogene terrein van de structurele ontwikkelingssamenwerking, of het NIEO-beleid, systematisch analyseerde en van een eigen beleidsfilosofie voorzag; en dat ook hoofdlijnen bevatte voor de Nederlandse opstelling in het internationale overleg, en concrete beleidsmaatregelen presenteerde die in dat overleg zouden worden ingebracht, en waar mogelijk alvast in het eigen beleid doorgevoerd).⁸⁴ En in de tweede plaats, omdat voor een overgroot deel van dit terrein de primaire beleidsverantwoordelijkheid berustte bij de afzonderlijke ministeries van Financiën, EZ, L&V, V&W, O&W, Sociale Zaken, en andere soms per deelterreinen verschillende vakdepartementen. De competentie-afspraken die in het kabinet-Den Uyl waren gemaakt regelden alleen enkele procedures tussen OS en de eerste twee ministeries, maar beleidsinhoudelijk waren noch bij deze laatste, noch ten aanzien van de andere vakdepartementen ooit meer dan ad-hocideeën en ad-hocdelegatie-instructies voor het structurele OS-beleid geformuleerd.⁸⁵

Het was dus zowel politiek als inhoudelijk een niet geringe taak die De Koning in het begin van zijn ministerschap aan zijn DGIS opdroeg, en mede daarom van niet te overschatten importantie dat het voornemen om deze nota uit te brengen reeds in de regeringsverklaring stond.⁸⁶ Of er bij dit besluit meteen ook werd afgesproken hoe de nota zou worden voorbereid: van meet af aan in interdepartementaal overleg met de vakdepartementen, of eerst een concept van BuZa-DGIS dat pas daarna met de vakdepartementen zou worden kortgesloten?, heb ik niet kunnen achterhalen. De werkelijke gang van zaken was in elk geval, dat DGIS eerst het concept maakte, en dat dit pas in een heel laat stadium aan de andere ministeries werd voorgelegd.⁸⁷ Later zou blijken dat deze werkwijze niet zonder repercussies zou blijven.

Eerst echter iets over de opzet en globale inhoud van de nota. Na een inleidend hoofdstuk met

⁸⁴) Hoofdlijnen en concrete maatregelen, met af en toe ook de daaronder liggende analyses werden natuurlijk wel jaarlijks aangegeven in de MvT's, maar dat werd altijd geleid (en beperkt) door de actualiteit van het moment. In een veel eerder stadium was er wel de Nota-Bot van 1966 geweest, maar die had maar twee zeer beperkte hoofdstukken over het structuurbeleid. En in Pronks periode was er als gevolg van de eerste oliecrisis en de daarop gevolgde NIEO-voorstellen van de G77 zoveel nieuw, dat daarop voornamelijk met ad hoc concepties en voorstellen kon worden gereageerd, zonder grondige bezinning op de nieuwe uitgangspunten en de filosofie van de Nederlandse positie op de diverse terreinen.

⁸⁵) Een derde reden waarom de structuurnota van belang was was de veelal grote onbekendheid bij het grote publiek, en niet minder ook bij een deel van de Derde-Wereldbeweging, met het grote belang van structurele ontwikkelingssamenwerking en de inhoud van praktische beleidsmogelijkheden op het NIEO-terrein. Ik kom daarop terug in de voorlichtingssectie van subparagraaf 7.3.4.

⁸⁶) Uit diverse telefoongesprekken met ambtenaren uit die tijd vernam ik dat het idee voor deze structuurnota in eerste instantie van Prof. van Dam kwam, en dat het schrijfsproces onder zijn leiding werd uitgevoerd. Maar het was uiteraard De Koning die er de politieke verantwoordelijkheid voor nam en ervoor zorgde dat het een kabinetsbesluit werd de opstelling van de nota reeds in de regeringsverklaring aan te kondigen.

⁸⁷) In noot 43 hierboven merkte ik al op dat voorbereidingen reeds vóór 28 maart 1978 begonnen moeten zijn. De daar tevens genoemde hoofdauteur en eindredacteur van de nota, Drs. Leo van Maare, kon zich niet herinneren wanneer het DGIS-concept precies gereedkwam en naar de CCOS ging voor het interdepartementale overleg (telefoongesprekken op 18 maart, 14 en 16 juni en 1 juli 1979). Maar er zijn eerdere stukken in het vijfde ING-boek die duidelijk maken dat dit CCOS-overleg pas na 8 juni 1979 kan hebben plaatsgevonden, terwijl ik van Prof. van Dam heb begrepen dat er maar één vergadering nodig was om de nota in concept gereed te maken voor vaststelling door de ministerraad (telefoongesprek met deze op 17 juni 2010). Data van een en ander zijn helaas niet in dit ING-boek terug te vinden. Rekening houdend met enkele weken voor finalisering en drukken ten behoeve van prinsjesdag, zullen beide laatste besprekingen waarschijnlijk pas in juli of augustus 1979 op de rol hebben gestaan.

enkele doelstellingen en uitgangspunten, volgt een hoofdstuk over 'nieuwe realiteiten in de relaties met ontwikkelingslanden' (p. 7) die tevens de leidraad zijn voor de vervolgens aan afzonderlijke deelgebieden gewijde hoofdstukken.⁸⁸ Die gebieden zijn: de handel met ontwikkelingslanden in het algemeen (hoofdstuk 3), de grondstoffenproblematiek van deze landen (4), internationale arbeidsverdeling en herstructurering (5), financiële betrekkingen en internationaal monetair systeem (6), particuliere investeringen en multinationale ondernemingen (7), de wereldvoedselproblematiek (8), wetenschap en technologie (9), en de energieproblematiek van ontwikkelingslanden (10). Op elk van deze terreinen worden eerst de actuele situatie en de knelpunten daarin besproken, waarna de relevante doelstellingen en de beleidsmogelijkheden met de daaruit voortvloeiende beleidsvoornemens worden geschetst. Die laatste worden in het slothoofdstuk 11 nog eens netjes op een rijtje gezet, gevolgd door een globale aanduiding van de financiële consequenties van de voorgenomen beleidswijzigingen.

De aldus gevolgde opzet van de structuurnota leidde tot een doorwrochte en goed gestructureerde analyse van wat er gaande was op de meeste onderdelen van dit brede beleidsterrein, en wat er gedaan kon en moest worden om de ontwikkelingskansen van de Derde Wereld te verbeteren.⁸⁹ Die analyse steunde bovendien op een uitgebreide verzameling statistieken uit rapporten en literatuur en ander feitenmateriaal, en was zodanig helder opgeschreven dat de nota, ondanks de hier en daar misschien wel wat zware kost, goede aanknopingspunten bood voor gerichte voorlichting over de hoofdzaken van dit met veel misvattingen bezaaide terrein van de structurele ontwikkelings-samenwerking.⁹⁰

Eén kenmerk van de nota bemoeilijkte echter de ontvangst bij het grote publiek wel. Vooral dat deel van dit publiek dat zijn emotionele betrokkenheid bij de Derde Wereld voornamelijk uitdrukt in grootse ideaalbeelden en radicale ingrepen in de bestaande verhoudingen, zonder begrip voor de diepere wortels van maatschappelijke verhoudingen en de onvoorspelbaarheid van veel veranderingsprocessen daarin, herkende zich onvoldoende in de overwegend nuchtere en zakelijke uiteenzettingen van de nota. Koelheid en nauwgezetheid van analyse werden aangezien voor gebrek aan bevlogenheid of aan ideeën, zo niet als onwil om gevestigde posities aan te tasten. De pogingen van de nota om vanuit een welbewust realiteitsbesef aangrijpingspunten te formuleren voor een beleid dat kans zou maken op het vinden van medestanders in het internationale overleg van regeringen – noodzakelijk om structuurwijzigende maatregelen echt van de grond te krijgen – werden dus nauwelijks of niet begrepen. En dat bleef niet beperkt tot matig geïnformeerde delen van het publiek en van het nauwelijks beter wetende deel van de activistische Derde-Wereldbeweging dat inging op De Konings oproep in de Staatscourant om commentaar te leveren op de nota. Ook een deel van de meer gevestigde maatschappelijke organisaties, die aan het uitbrengen van zulke commentaren een deel van hun bestaansrecht ontleen, toonde weinig erkenning van de onvermijdelijke beperkingen waarmee dit deel van De Konings beleid worstelde – of had politieke redenen om zijn nota af te kraken. Onwelwillendheid kenmerkte voorts ook een deel van de (semi-)journalistieke reacties op de nota.⁹¹

⁸⁸) Enkele elementen uit de inleiding, waaronder het tweesporenbeleid en de verhouding tussen beide sporen, zijn reeds in het voorgaande geciteerd. Andere elementen komen aan de orde bij mijn bespreking van enkele commentaren op de nota verderop. Paginaverwijzingen in het navolgende betreffen paginanummers uit de nota in gedrukte versie van de Staatsuitgeverij (MinBuza 1979d).

⁸⁹) De opvallendste deelgebieden die ontbraken (terloopse verwijzingen niet meegeteld) waren het internationale scheepsvervoer, het zeerecht, de milieuproblematiek en de institutionele hervorming van de VN – wat merkwaardig was omdat deze onderwerpen in de jaarlijkse MvT's vrijwel nooit ontbraken.

⁹⁰) Met het oog daarop is enkele maanden later dan ook een eenvoudiger uitgave uitgebracht: *Kiezen en delen; Hoofdpijnen van de regeringsnota 'ontwikkelingssamenwerking in wereldeconomisch Perspectief'*, Voorlichtingsdienst Ontwikkelingssamenwerking, januari 1980.

⁹¹) Van Dam luchtte in zijn ESB-column van maart 1980 zijn geschokte gemoed over enkele minder zakelijke kritieken op de nota (en op een tweede iets later verschenen rapport) door journalisten, Kamerleden en een wetenschap-

De meeste van de commentaren die in het volgende na- en voorjaar in de media verschenen zijn niet meer in volledig vorm terug te vinden. Een aantal nogal aselechte aanhalingen uit zes van de commentaren die door IS op bepaalde thema's werden verzameld zijn daarenboven onbeoordeelbaar op de algemene teneur van hun kanttekeningen (IS-1980, p. 64-73). Ik beperk me daarom tot drie van de wel complete reacties,⁹² zij het tot alleen hun algemene opmerkingen over de nota (hun meningen over afzonderlijke deelterreinen, voor zover aanwezig of relevant, komen terug subparagraaf 7.2.6).

Eén van de commentaren uit de vakbeweging, dat van de FNV, heette weliswaar 'een eerste reactie', maar dat was niet aan de grondigheid en detaillering van de beschouwing te merken – hoewel misschien wel aan de slordigheid en oppervlakkigheid van de erin verwoorde meningen.⁹³ Wat te denken, bij voorbeeld, van de hartekreet: 'De vakbeweging duldt geen chaotisch stelsel van internationale economische betrekkingen, [dat] alleen de positie van enkele rijken versterkt of alleen de macht en de winsten van de multinationale ondernemingen ten goede komt' (p. 442). Even feitelijk gebrekkig (in meer dan één opzicht) was de al eerder te vinden zin: 'De Nederlandse regering laat *dus* in feite de internationale handel (...) enz. over aan de multinationale ondernemingen' (p. 439, cursivering toegevoegd). Dit laatste werd alleen geconstateerd, niet expliciet afgekeurd, net zo min als de iets eerdere vermelding, dat de nota 'welbewust kiest voor handhaving van het systeem van de georiënteerde markteconomie (...)' Maar kritiek uitte de FNV wel in de zin waarin zij 'het grote vertrouwen van de regering in het bedrijfsleven als motor van de vooruitgang onterecht' noemde (idem).

De globale strekking van de FNV-bezwaren was dan ook duidelijk: zij vond dat in de nota de overheidstaak te beperkt werd opgevat, dat bij het interdependentiebeleid net zo'n 'intern verdelingscriterium' moest worden gehanteerd als bij het bilaterale doelgroepenbeleid, en dat 'het zaak' was 'systemen die verhoudingen van overheersing en afhankelijkheid in stand houden, te vervangen door een samenleving waarin het persoonlijk en collectief recht op een rechtvaardiger en vrijer leven voor mensen en volken gegarandeerd wordt' (respectievelijk p. 439, 441 en 442). Dit laatste was vermoedelijk meer een doelstelling voor de lange termijn dan een onmiddellijke beleidstaak, maar het was begrijpelijk dat het te hanteren 'interne verdelingscriterium' door De Koning werd voorzien van de vraag: 'Hoe, in handelsrelaties?' (p. 441, noot 17).

Over het algemene deel van het commentaar dat de NAR op verzoek van de minister leverde op deze nota, kan ik korter zijn: die was het, na de herhaling van zijn reeds uit het Unctad-advies bekende standpunt over de ene centrale doelstelling die de twee sporen van De Koning zou moeten leiden, eveneens 'niet eens' met de beperkte taakopvatting die de regering in de nota verdedigde.⁹⁴

per in kranten en publieksmedia (Dam 1980 – op de betreffende wetenschapper kom ik hieronder nog terug). Soortgelijke, volgens hem minder doelmatige, reacties signaleerde hij een jaar later ook bij discussies over de uitvoering van de nota (Dam 1981).

⁹²) Eén ander compleet commentaar negeer ik omdat het weinig verschilde van de wel besproken commentaren, en nog een ander omdat het inhoudelijk zwak was.

⁹³) Dit FNV-commentaar (dat overigens ook nog een korte paragraaf bevatte over de andere tegelijkertijd uitgebrachte nota) is het enige dat in Dierikx et al., red., 2007, is opgenomen (p. 438-449). Wat het extra interessant maakt is dat de ING-redacteuren in voetnoten de kanttekeningen vermelden die De Koning in de marge van zijn exemplaar maakte (in totaal 58, vaak maar één woord, of een vraagteken). Ik zal er één van citeren. (De hierna vermelde paginanummers betreffen deze bron.)

⁹⁴) NAR 1979f, respectievelijk p. 8 en 10. Ook bij het NAR-commentaar, dat overigens ook de andere bij de MvT voor 1980 gevoegde nota behandelde, is de (voorlopige) reactie van De Koning bekend (en in mijn bezit), maar niet gepubliceerd: daarin antwoordde de minister ten aanzien van de bepleite centrale doelstelling, dat iets dergelijks wel het 'uitgangspunt' van het beleid was, maar dat de overheden van de ontwikkelingslanden 'zelf de verantwoordelijkheid dragen voor hun bevolking, ook voor de armsten onder hen,' en dat 'een betere ontwikkeling van de nationale economie' daarvoor 'een onontkoombare voorwaarde' was (brief van 20 juni 1980, p. 1-2). Op de taakopvattingskritiek ging De Koning toen niet in, maar uit de 'definitieve' reactie op dit NAR-advies van zijn op-

Het derde commentaar was dat van de ook in de NAR opererende en in allerlei bladen en fora optredende wetenschapper, Louis Emmerij (voorheen onder andere betrokken bij het ILO-werk ten behoeve van het basisbehoeftenpleidooi). Het artikel dat deze in december 1979 publiceerde was echter niet zozeer een commentaar als wel een scherpe aanval op het beleid van De Koning *naar aanleiding van* de op prinsjesdag verschenen nota's. Eveneens de lotsverbetering van de armste groepen in ontwikkelingslanden centraal stellend, verweet Emmerij de minister dat deze 'het min of meer opgeeft een stevige greep te krijgen op het werkelijk bereiken van deze doelstelling.' Want door 'zich onmachtig te verklaren' ten aanzien van de interne politiek van de ontwikkelingslanden werd niet alleen 'de handdoek al bij voorbaat in de ring geworpen', dit 'timide de andere kant opkijken zodra onderwerpen van interne aangelegenheid opkomen' was ook 'een soort preutsheid die veelal een grote mate van hypocrisie of totale onwetendheid' verborg – bijvoorbeeld ten aanzien van de 'waslijsten van eisen' die het IMF en de Wereldbank aan ontwikkelingslanden opleggen. Ook zou de regering met haar opvattingen over de groeiende differentiatie binnen de G77 'gevaarlijk dicht bij een verdeel-en-heerspolitiek' aan het naderen zijn, en zei zij 'nu in de praktijk bijna "neen" tegen de NIEO.' Met de 'neorealistische' beleidslijnen van de structuurnota was Nederland dan ook geen gidsland meer, volgens Emmerij, maar een 'schapenland' aan het worden.

Emmerij liet het niet bij dit snerend wegzetten van De Konings intenties en diens als 'kwalijk' gekwalificeerde pogingen tot realisme, maar kwam ook met een schets van een allesomvattend alternatief: 'globale onderhandelingen' over het interne beleid van zowel de rijke als de arme landen en 'een pakket van internationale maatregelen consistent met de voorstellen op nationaal gebied.' Herhaaldelijk betogend dat over een internationale herverdeling van inkomens niet te praten was zonder parallelle maatregelen op het gebied van de interne inkomensverdelingen, meende Emmerij blijkbaar dat als de rijke landen zelf hun nationale beleid maar bespreekbaar zouden maken de ontwikkelingslanden wel zouden (moeten) volgen.⁹⁵

De andere commentaren op de structuurnota hadden niet dezelfde kritische of negatieve toon als de bovenstaande, al kwam die van de NIO-Vereniging er wel dicht bij (IS 1980-2, p. 67-68). Opmerkelijker was echter dat alle in *IS* slechts gedeeltelijk geciteerde zes commentaren zich geenszins minder bezorgd toonden over het lot van de armste groepen in ontwikkelingslanden. De meeste pleitten zelfs eveneens voor een zo groot mogelijke voorrang voor deze groepen en het bevorderen van een basisbehoeftenbeleid in die landen.⁹⁶ Op dat punt was er in die tijd dus wel een hoge mate van overeenstemming, misschien zelfs wel een groeiende consensus die zich tot in bredere kring uitstreckte.

Dit laatste standpunt werd in elk geval ook gedeeld door een zeer grote meerderheid, of zelfs het geheel, van de Tweede Kamer, zo blijkt uit de behandeling van de structuurnota in de Vaste Commissie voor Ontwikkelingssamenwerking (VCO) op 11 februari 1980. De uitgebreide motie van het CDA-lid Aarts, die later met (bijna) algemene stemmen werd aangenomen, bevatte namelijk als één van de acht alinea's met specifieke steun aan het in de Nota voorgenomen beleid de tekst, dat de Kamer 'bovendien' van mening was dat, 'waar mogelijk, genoemde maatregelen

volger, Van Dijk, bleek later dat dit een van de belangrijkste punten van overleg was geweest in de bespreking met enkele NAR-leden (brief van 18 maart 1982, p. 1-2, eveneens niet gepubliceerd).

⁹⁵⁾ Emmerij 1979b, passim. Het spreekt uiteraard vanzelf dat als de rijke landen daartoe bereid zouden zijn het dan zeker 'heel wat natuurlijker' zou zijn 'om tevens de bespreekbaarheid op te eisen van concrete zaken die zich afspelen binnen de grenzen van de arme landen' (idem p. 725). Wat kunnen we echter doen als de ene of de andere partij die bereidheid niet heeft, of als geen van beide gehoor geeft? Dat waren geen vragen waar Emmerij zich om bekommerde, noch in dit artikel, noch in zijn bijdrage aan de in noot 59 genoemde brochure (WBS 1981).

⁹⁶⁾ Omdat ook de commentaren die deze bewoordingen niet letterlijk gebruikten toch de indruk wekten deze punten wel te delen, noem ik even de namen van de betreffende organisaties of commissies: de werkgeversorganisaties VNO en NCW, de andere vakcentrale CNV, het Landbouwschap, de Werkgroep Kerk & Ontwikkelingssamenwerking, de Commissie ISEA van de SER, en de NIO-Vereniging.

zodanig moeten worden genomen dat daardoor tegelijkertijd ook de positie van de armste en meest kwetsbare groepen in ontwikkelingslanden verbetert.⁹⁷

Uiteraard werd door het 'waar mogelijk' in deze alinea het 'tegelijkertijd' van de aansporing minder problematisch. Deze meer politieke dan op reële mogelijkheden onderzochte wens van de Tweede Kamer maakte het voor De Koning ongetwijfeld gemakkelijker om zonder bezwaar zijn instemming met deze motie uit te spreken. Tijdens het debat op de genoemde datum is er in elk geval nauwelijks of niet gesproken over de geoorloofdheid van inmenging in de interne aangelegenheden van ontwikkelingslanden, of over de mogelijkheden daarvoor bij het internationale structuuroverleg.⁹⁸ In principe zou de zo-even geciteerde alinea uit de motie-Aarts echter zowel de uitdrukking kunnen zijn geweest van een op dit punt bereikt compromis tussen de Kamer en de minister, als tegelijkertijd de functie hebben gehad de laatste eraan te herinneren dat diens reserves over de primair bij ontwikkelingslanden berustende verantwoordelijkheid voor hun interne beleid, de Kamer er niet van weerhielden hem op het hart te binden dat zij het zoveel mogelijk rechtstreeks koppelen van structuurmaatregelen aan baten ten behoeve van de armsten van groot belang vond.

Hoe dan ook, het politieke feit van deze Kameruitspraak geeft mij reden om ook in het navolgende te blijven nagaan of deze minister na deze debatten wel, of wellicht nog met meer inzet, ging zoeken naar mogelijkheden om de door de Kamer gewenste directe koppeling aan verbeteringen voor de armste groepen handen en voeten te geven bij de uitvoering van de motie en de structuurnota in het internationale overleg.

Het verdere onderzoek hiernaar moet overigens worden ingebed in de meer algemene vraag of het aldus vastgestelde nieuwe structurele OS-beleid ook in de daarna volgende beleidspraktijk adequaat werd aangepakt en doorgezet, met name in de EG – want daar werd een groot gedeelte van de structurele ontwikkelingssamenwerking beslissend bepaald door gemeenschappelijke besluiten van de lidstaten. Dit is in de loop van de jaren een steeds vaker terugkerend punt van kritiek geworden op de overheid in het algemeen, met het verwijt aan de politiek dat die méér belust is op beleidsformulering dan op de uitvoering daarvan – dikwijls ook omdat doorgaans de rekening daarvoor pas bij de opvolgers op tafel komt. Recent hebben ook op het hier behandelde terrein drie oud-ambtenaren zich in vrij negatieve bewoordingen uitgelaten over de praktijk van de beleidsaanpak van deze structuurnota en De Konings houding daarbij. Zij deden dat zowel in gepubliceerde vorm als in de telefoongesprekken die ik naar aanleiding daarvan met hen voerde.⁹⁹ Ik

⁹⁷) Ik heb drie bronnen die beweren dat de motie-Aarts unaniem werd aanvaard en één die dat lijkt tegen te spreken: *IS* 1980-3, p. 96 (waar ook de tekst van de motie integraal wordt geciteerd); Dam 1981, p. 340; en de auteur van de Nota, Van Maare, in een interview in Damme & Smits, red., 2009, p. 250. De eerstgenoemde bron spreekt echter zichzelf tegen, want op pag. 93 wordt van de enige daar genoemde motie-Aarts gezegd dat die werd aangenomen met de stemmen van PPR, CPN en PSP tegen. Als dit inderdaad dezelfde motie-Aarts was, dan lijkt het echter niet te gewaagd om te veronderstellen dat welke bezwaren deze drie fracties ook tegen deze motie gehad hebben deze niet de hierboven geciteerde alinea zullen hebben betroffen.

⁹⁸) Zo is mij gebleken bij een scanning van het Kamerverslag van 11 februari 1980 via www.statengeneraaldigitaal.nl. En of er bij de latere behandeling van de MvT zelf en de daarvoor ingediende moties nog over getwist is, is niet op te maken uit de summieri fragmenten die *IS* weergaf uit deze debatten (1980-3, p. 92 en 94-98).

⁹⁹) Om een indruk te geven volgen hier alleen enkele gepubliceerde kerncitaten:

- Professor Ferdinand van Dam, De Koning citerend na diens terugkeer uit de ministerraadsvergadering waarin de Nota was aangenomen: "Nou, dat was een hele kluit, en de uitvoering daarvan, dat moeten mijn opvolgers maar doen." En 'die opvolgers durfden dat niet aan. (...) Dat is dus mislukt' (interview in Damme & Smits, red., 2009, p.99).
- Van Gorkom die in zijn memoires schrijft dat De Koning 'niet van harte achter' zijn structuurnota stond en vervolgens Van Dams woorden aanhaalt (Gorkom 2009, p.184).
- Van Maare die in hetzelfde interviewboek liet noteren: 'Ook Jan de Koning was niet in staat dat [nota]beleid echt handen en voeten te geven. De eerste poging om een interdepartementaal overleg over de uitvoering van die nota te houden ging echt helemaal, faliekant mis. Dat werd gewoon tegengehouden door èn Economische Zaken èn Financiën omdat het te veel inging tegen de belangen van die departementen.' Hun ministers waren door de sterke positie van De Koning in het kabinet wel 'door de pomp gegaan', maar 'op DG-niveau' kreeg

heb er wel vraagtekens bij, zoals ik van andere (even hooggeplaatste) ambtenaren ook andere geluiden (en ook wel aannemelijke verklaringen) heb vernomen. De gelegenheid om dit aspect nader te onderzoeken doet zich voor in subparagraaf 7.2.5 waar De Konings pogingen om een verbeterd EG ontwikkelingsbeleid van de grond te tillen, zullen worden besproken. Andere uitvoeringshandvatten komen aan de orde in de overige paragrafen van dit hoofdstuk.

Tot slot haal ik kort nog even enkele andere punten aan uit de hierboven genoemde Kamerdebatten over de structuurnota en de MvT voor 1980, die het vermelden waard zijn. In De Konings reacties was goed te merken dat hij tevens inging, zij het impliciet (althans in de *IS*-weergave van deze debatten) op enkele van de genoemde schriftelijke commentaren. Zeer expliciet was hij echter over Pronk en diens nieuwe fractiegenoot Knol, die ook in het derde kabinetsjaar nog steeds volhielden dat het beleid van deze regering anders was dan dat van de vorige, en dat dit beleid 'in een aantal opzichten niet ver genoeg' ging.¹⁰⁰ Daargelaten wat Pronks bezwaren precies inhielden, was het opvallend hoeveel moeite De Koning opnieuw deed om deze kritiek te weerleggen: 'volstrekt oneens' met de beweerde andersheid, gevolgd door vier alinea's waarin hij zei het geheel eens te zijn met wat Pronk afkeurde of wenselijk had gevonden, en dat zou dan ook in de nota te lezen zijn geweest. Slechts in één opzicht wilde de minister wel erkennen dat de nota 'in belangrijke mate van het vroeger gevoerde beleid' afweek, en dat was: dat zij 'niet blijft steken bij het aangeven van wenselijke veranderingen', maar concreet uitwerkte 'hoe de eerste stappen in die richting kunnen worden gezet.' Het was jammer dat De Koning de geloofwaardigheid van deze tegenargumentatie vervolgens bedierf met een overduidelijk onware slotzin: 'Het [de nota] is voor het eerst een poging om tot realisatie van een structuurbeleid te komen' (IS 1980-3, p. 95).

Op andere momenten betoogde De Koning ook dat de structuurnota 'in grote lijnen dezelfde onderwerpen' behandelde als het NIEO-actieprogramma van de G77 en het kort voor het latere Kamerdebat verschenen Rapport van de Commissie-Brandt. 'Dezelfde onderwerpen' zou natuurlijk geen opzien hoeven baren, maar De Koning suggereerde méér, namelijk: 'dat – op enkele punten na – deze drie reeksen van voorstellen in belangrijke mate met elkaar sporen.' Om dat te bewijzen, zou hij, zoals door diverse Kamerleden was gevraagd, 'op korte termijn een vergelijkend overzicht voorleggen van de aanbevelingen' in deze drie stukken (idem p. 94). Wat hij er niet bij zei, maar ongetwijfeld wilde suggereren, was dat daarmee dan tevens zou worden weerlegd dat deze regering de NIEO-doelstelling niet meer serieus nam; en dat Pronk, zelf lid van de Commissie-Brandt, dan moeilijk zou kunnen blijven roepen dat hij een beleid voorstond dat veel verder ging.

De brief van De Koning met de beloofde vergelijking werd in juni 1980 aan de Kamer gezonden (MinBuza 1980a). Ik zal er in 7.2.4, in de sectie over de Commissie-Brandt, op terugkomen.

Lomé-2: voortzetting met enige verdieping en verbreding

Eerst keren we echter weer terug naar 1979, eigenlijk zelfs naar 1978, het relatief stille jaar in de Noord-Zuid-onderhandelingen. Voor de Europese Gemeenschap was 1978 namelijk eerder een jaar waarin een belangrijke doorbraak plaatsvond in de economische samenwerking tussen de lidstaten. Die voltrok zich toen tijdens de Europese Raad van juli in Bremen het initiatief werd ge-

OS te horen: 'Die nota van jullie, dat was eens maar nooit meer' (interview in Damme & Smits, red., 2009, p.249-250).

¹⁰⁰⁾ De geciteerde woorden staan in deze *IS*-weergave zonder aanhalingstekens (IS 1980-3, p. 93), dus behoeven zij niet letterlijk identiek te zijn met die van de genoemde Kamerleden – wat hierna ook geldt voor het merendeel van de aan De Koning toegeschreven woorden. Er staat ook dat Pronk zijn bezwaren 'als een soort van tegennota' had samengevat (idem, p. 95), maar daarvan is voor zover ik heb kunnen nagaan geen tekst bewaard gebleven. Desgevraagd sloot overigens Pronk zelf niet uit dat hij na het Rapport-Brandt van die tegennota afzag (zijn e-mail van 5 juli 2010).

nomen tot de vorming van een *Europees Monetair Stelsel* (EMS), met als voornaamste bestanddeel een nieuw wisselkoersarrangement tussen de lidstaten (uitgezonderd het VK), en met de Ecu als rekeneenheid.¹⁰¹

Terwijl de daadwerkelijke start van dit EMS in maart 1979 (Mangé 1979, p. 536) de volgende stap betekende in de intensivering van het Europese integratiestreven, gevolgd door de eerste rechtstreekse verkiezingen van het Europese Parlement in juni, bood het in mei 1979 tot stand komende akkoord over de toetreding van Griekenland als tiende lidstaat de opening naar nieuwe uitbreidingen – Spanje en Portugal zouden in 1986 volgen, terwijl in dat jaar ook een institutionele vernieuwing tot stand kwam met de aanvaarding van de Europese Akte (Middelaar 2009a, p. 500-501).¹⁰²

In deze sectie zal ik echter eerst stilstaan bij de verlenging van de *Conventie van Lomé* (hierna Lomé-2), die zowel enige verdieping als een verbreding van de EG-relaties met een steeds groter deel van de Derde Wereld met zich meebracht. In subparagraaf 7.2.5 zal ik nagaan of de pogingen van Nederland om een beter gezamenlijk Europees ontwikkelingsbeleid tot stand te brengen succes hadden.

Hoewel het akkoord ten behoeve van Lomé-2 op 31 oktober 1979 werd ondertekend – wederom in de hoofdstad van Togo – vonden er tot op de ondertekeningsdag nog allerlei onderhandelingen met de ACS-landen plaats. Er waren diverse punten van controverse, maar ik begin met de kwestie waarbij de EG zich ten slotte gedwongen zag een politieke nederlaag te accepteren: die om de mensenrechten.

Over mensenrechten en de vraag wat te doen als die in één van de deelnemende landen geschonden worden, was in de eerste Conventie niets geregeld. Toch kwamen er gedurende de looptijd zulke schendingen opnieuw, of nog steeds, voor, met als meest beruchte gevallen: Uganda (Idi Amin), Equatoriaal Guinée (Macías Nguema) en de Centraal-Afrikaanse Republiek (Bokassa). Omdat de EG deze toestanden veroordeelde en niet bereid was de hulpverlening voort te zetten alsof er niets aan de hand was, werd naast het eenzijdig stopzetten daarvan soms ook tot andere interventies overgegaan.¹⁰³ Maar men wilde voortaan ook over officieel gelegitimeerde tegenmaatregelen beschikken en die zo mogelijk in overleg met ACS-deelnemers kunnen activeren. Daarom werd voorgesteld om in de nieuwe Conventie een paragraaf op te nemen met principes, doelstellingen en handelingsrichtlijnen in geval van ernstige en langdurige schendingen – uiteraard alleen als die zich in ACS-landen voordeden.

¹⁰¹) De doorbraak volgde na een lange reeks van eerder vergeefse pogingen vanaf de Europese top in 1969 gericht op elementen van eenwording op monetair gebied, en slaagde pas toen bondskanselier Schmidt zich in juli voor dit initiatief aansloot bij president Giscard d'Estaing; daarna werd het door de overige regeringsleiders aanvaard in de Europese Raad van december 1978 (Szász 1979, p. 79-81). Dit besluit droeg er eveneens toe bij dat deze in 1974 op initiatief van Giscard buiten de Europese verdragen om geïstitutionaliseerde Raad van regeringsleiders, zoals later is opgemerkt: 'binnen tien jaar' kon uitgroeien 'tot het machtscentrum' van de EG en de latere EU (Middelaar 2009b, p. 2; hierover ook Werts 2008, passim). Overigens zij nog vermeld dat de bovengenoemde Ecu mettertijd de ERE (Europees Rekeneenheid) zou vervangen, die hierna nog wel in veel geciteerde teksten voorkomt.

¹⁰²) Ik noem hier slechts in het voorbijgaan dat ook de toetreding van deze drie Zuid-Europese landen negatieve gevolgen voor ontwikkelingslanden dreigde te genereren, zij het andere dan de eerdere toetredingen van het VK, Ierland en Denemarken; de nieuwe toetreders waren namelijk enerzijds belangrijke producenten van groenten en fruit, citrusvruchten, wijn en olijfolie, en anderzijds suiker-importeurs uit ontwikkelingslanden; die laatste dreigden in de toekomst vervangen te worden door de eigen overschotten van de EG. De NAR merkte dan ook op, in een briefadvies aan De Koning d.d. 30 oktober 1979, dat de eerdere stellingname van de Europese Commissie daarover de verwachtbare negatieve effecten niet correct had geanalyseerd (zie ook de samenvatting van deze brief in *IS* 1980-1, p. 11-12).

¹⁰³) Van de drie genoemde dictators, die allen nog vóór de nieuwe Conventie van het toneel verdwenen, werden Bokassa en Amin afgezet met hulp van buitenlandse steun, de eerste uit Frankrijk en de laatste uit Tanzania.

Waarschijnlijk zou het weinig hebben uitgemaakt als dit laatste meer evenwichtig was gemaakt en ACS-staten ook waren uitgenodigd iets van het interne beleid in EG-staten te zeggen, want zij weigerden vierkant aan het EG-voorstel mee te werken. Volgens de ACS zouden zulke bepalingen onvermijdelijk leiden tot wat zij als ongeoorloofde inmenging in binnenlandse aangelegenheden beschouwden, en dat hoorde deze conventie niet te wettigen. Hoewel de EG tot 'in de laatste fase van de onderhandelingen' moeite bleef doen voor een compromis in de vorm van enkele zinsneden in de preambule, en 'op het allerlaatste moment zelfs genoeg nam met een door beide partijen af te leggen gemeenschappelijke verklaring' – het ACS-antwoord bleef nee. Uiteindelijk liet men het bij uitspraken in afzonderlijke redevoeringen van ACS en EG-vertegenwoordigers tijdens de ondertekeningsceremonie, waarbij beide partijen, 'maar ieder op eigen wijze' aandrongen op respect voor fundamentele rechten van de mensen' (Cohen 1980, p. 518-519).

Wat deze 'overwinning' de ACS-landen mogelijk aan zelfrespect zal hebben opgeleverd, zij bereikten er in elk geval niet mee dat eenzijdige acties als die uit het verleden voortaan achterwege zouden blijven. In tegendeel, zoals de aangehaalde auteur, tevens lid van het Europese Parlement, even verderop opmerkte: 'De situatie is weer gelijk aan die onder Lomé-1.' Nadat drie weken na de ondertekening de Europese Raad in Brussel het '*geheime*' besluit had genomen zich te zullen beraden op verdere actie indien in een ACS-staat fundamentele mensenrechten zouden worden ontkend, werd dat de gedragslijn. En dat had minder dan één jaar later tot gevolg dat, in de woorden van Cohen, ten aanzien van Liberia, waar in april 1980 een bloedige staatsgreep plaatsvond, 'de toepassing van de Conventie' door de EG unilateraal werd 'bevroren' – ook al had inmiddels ook de Organisatie van Afrikaanse Eenheid het nieuwe regime in Liberia veroordeeld (idem, p. 519). Het zou nog tot 1985, bij de ondertekening van de Lomé-3-Conventie, duren vooraleer de kwestie van de mensenrechten gemeenschappelijk geregeld kon worden.

Op bijna alle andere punten die de ACS-landen op hun oorspronkelijke verlanglijst hadden gezet, hield de EG in 1979 echter voet bij stuk. Tegenover de hoofdwens van de ACS-onderhandelaars, bijvoorbeeld: 'structurele verbeteringen' na te streven en de Conventie 'om te buigen tot een dynamisch instrument dat in de eerste plaats hun economische ontwikkeling zou dienen', had het EG-blok slechts willen meewerken aan 'een (verbeterde) bestendiging van het bestaande akkoord' (Mangé 1980, p. 619). Ten aanzien van de financiële overdrachten leverde dit dan ook een kloof op van meer dan 100 procent tussen het eerste onderhandelingsbod van de EG en de ACS-eisen. Na lang touwtrekken deed de EG er in juni 1979 nog iets bij, en dat werd in de vier volgende maanden niet meer veranderd.¹⁰⁴ Het totaalbedrag kwam daarmee op ruim 5,2 mrd. ERE uit, minimaal 54 procent hoger dan wat onder Lomé-1 was overeengekomen.¹⁰⁵

¹⁰⁴⁾ Het EG-bod van 5,1 mrd Europese rekeneenheden (ERE) was volgens Mangé gebaseerd op het totaalbedrag van Lomé-1, verhoogd met 4 procent inflatiecorrectie per jaar. De ACS-landen eisten in plaats daarvan 'minstens' 10,8 ERE, een bedrag dat niet van de Europese geldontwaarding was uitgegaan, maar berekend op grond van 'negen "objectieve" criteria', aldus Mangé (hij noemde ze alle, maar ik beperk mij tot: correctie van de monetaire erosie tijdens de periode 1975-'85, behoud van het niveau van de overdrachten onder de vroegere Yaoundé-conventie, het toegenomen aantal ACS-landen en hun toegenomen bevolkingsaantallen, de extra behoeften van de minst ontwikkelde ACS-landen, en nog wat toerekeningen voor uitgebleven particuliere investeringen en teloor gegane handelsvoordelen (Mangé 1980a, p. 621).

¹⁰⁵⁾ Mangé noemde een totaal van 5,6 mrd. ERE, dat volgens hem 40 procent hoger was dan dat van Lomé-1 (1980a, p. 621). Bij dit totaal telde hij echter ook enkele bedragen mee die niet in de Conventie waren opgenomen, terwijl hij bij het duidelijk te lage stijgingpercentage wellicht geen rekening hield met de later toegevoegde bedragen ten behoeve van tijdens de looptijd toetgetreden ACS-landen. De eerder aangehaalde Cohen noemde wel het in de tekst genoemde totaalbedrag, maar meende daarentegen dat dit 'ruim 60 procent' meer was dan in de eerste Conventie. Zijn conclusie dat het verwijt van de ACS-landen, dat de EG zich van een weinig genereuze zijde had laten zien, 'niet ver bezijden de waarheid is', werd er echter niet door aangetast (Cohen 1980, p.515). De verschillen tussen de hier en in de tekst hierboven genoemde stijgingspercentages kunnen overigens ook een gevolg zijn van eventuele omrekeningen van de ERE-bedragen in VS-dollars (de ERE, die gebaseerd was op een 'mand' van

Deze weinig tegemoetkomende houding van de Gemeenschap verhinderde echter niet dat de nieuwe Conventie ook weer enkele innovatieve elementen bevatte, al lagen die dan gedeeltelijk vooral op het terrein waaraan de EG het meest gehecht was: de eigen grondstoffenvoorziening. Niet alleen werd de Stabexregeling uitgebreid tot ruim het dubbele aantal¹⁰⁶ van 25 producten en productgroepen van agrarische origine en (nog steeds) één mijnbouwproduct (ijzererts); naast iets ruimere toepassingsvoorwaarden dan in de vorige regeling, kwam er nu ook een voorziening voor (andere) mijnbouwproducten – vaak aangeduid met de naam *Sysmin*.

Dit laatste systeem verschilde principieel van Stabex, omdat het hier niet in de eerste plaats ging om compensatie van tegenvallende exportinkomsten van de betreffende delfstoffen, maar om het opvangen of voorkomen van productiedalingen en/of een verstoorde exportcapaciteit en/of dalingen van exportopbrengsten van zodanige omvang dat daardoor de toekomst van de betreffende sector in gevaar zou komen. Anders dan bij Stabex ging het bij Sysmin ook niet om inkomensoverdrachten aan de overheid van het exporterende land, maar om de financiering met zachte en langlopende leningen van specifieke investeringsprojecten die het gerezen of dreigende probleem zouden oplossen of voorkomen. De in eerste instantie uitverkoren delfstoffen waren: koper (inclusief de daarmee verbonden productie van kobalt), fosfaten, mangaan, bauxiet en aluminiumoxyde, en tin (plus ijzererts, nadat de Stabexregeling daarvoor zou zijn afgelopen). Maar andere minerale producten zouden kunnen worden toegevoegd als daar dezelfde problemen zouden blijken. Bovendien was er bepaald dat het 'in het bijzonder' ging om het repareren van dalingen in de op de EG gerichte exportcapaciteit van deze producten.¹⁰⁷

Met de genoemde rechtstreekse interventie in de probleemsector kreeg de EG dus bij Sysmin gedaan wat de Europese Commissie eerder, en nu ook weer, maar opnieuw tevergeefs had bepleit bij Stabex, namelijk dat de ontvangende regeringen zouden worden verplicht de compensatiebedragen te besteden in de sector met de exporttegenvallers – een verplichting die de mogelijkheden van het betere alternatief: diversificatie weg uit de kwetsbare sector(en), juist belemmerde. In die zin boden de Sysmininvesteringen de EG dus een steviger uitzicht op blijvende levering van de gewenste grondstoffen – al zal stellig hebben meegespeeld dat toevoeging van deze mijnbouwproducten aan de bestaande Stabexregeling ook nog om andere redenen onaantrekkelijk was gevonden door de Commissie: compensatie van gedeelde exportinkomsten zou niet alleen veel duurder zijn, maar ook door de bij de winning en verhandeling betrokken multinationale mijnbouwondernemingen misbruikt kunnen worden.¹⁰⁸

Europese valuta en medio 1979 ongeveer f.2,75 waard was, is in de loop van de jaren sterk veranderd ten opzichte van de dollar).

¹⁰⁶⁾ Van een verdubbeling was overigens alleen sprake in vergelijking tot het aantal productgroepen dat in de eerste conventie was opgenomen: ruim de helft van de nieuwe productgroepen in Lomé-2 werd reeds tijdens de looptijd van Lomé-1 toegevoegd (zo blijkt uit lijst b van bijlage A in *IS* 1979-10, p. 438). Zulke uitbreidingen zouden ook gedurende Lomé-2 weer mogelijk zijn.

¹⁰⁷⁾ In de Stabexregeling stond ook wel dat het om inkomsten ging gebaseerd op exporten naar de EG, maar er was een apart artikel dat zei, dat zou kunnen worden besloten de compensaties ook toe te passen op producten die naar andere ACS-staten werden geëxporteerd (artikel 27 van de nieuwe conventie). Bij Lomé-1 was deze uitzondering overigens nog iets ruimer geweest, namelijk: 'ongeacht de bestemming' van de betreffende exporten, maar dat werd toen wel beperkt tot niet nader omschreven 'bepaalde speciale gevallen' (lid 4 van artikel 17 van die conventie).

¹⁰⁸⁾ Dit laatste, aldus Mangé, omdat er voor de meeste mineralen geen vrije internationale prijsvorming bestaat aangezien het hier veelal gaat om interne handel tussen onderdelen van dezelfde verticaal geïntegreerde onderneming. Zulke multinationals zouden dan, rekening houdend met de verwachte compensatie van exportinkomsten van de betreffende ACS-landen, de kosten van schommelingen in de internationale vraag kunnen afwentelen op deze landen. Daarnaast noemde Mangé nog als een derde, eveneens aan de Europese Commissie ontleende, reden, dat bij ertsen internationale prijschommelingen niet vaak voortvloeien uit wisselende aanbodomstandigheden (zoals bij landbouwproducten), maar uit veranderingen in de vraag ernaar (Mangé 1980a, p. 620). Afgezien van het aldus wat te absoluut geformuleerde verschil tussen beide soorten primaire producten, is echter niet in te zien waarom dit verschil een op zichzelf staand bezwaar tegen stabilisatie à la Stabex zou zijn geweest.

Veranderde de toevoeging van Sysmin, de toename van het aantal Stabexproducten en de wat ruimere toepassing van dit laatste systeem iets aan de bezwaren die in het vorige hoofdstuk werden geformuleerd ten aanzien van Stabex? Méér producten betekende natuurlijk wel dat zowel meer ACS-landen als een groter deel van hun exporten naar de EG in bepaalde situaties op financiële tegemoetkomingen konden rekenen – al zouden die dan bij Sysmin véél kleiner zijn dan bij Stabex.¹⁰⁹ Hoewel dit op zichzelf wel winst was voor de betreffende ACS-landen, betrof het uiteraard nog altijd slechts een deel van hun totale exporten – die als geheel regelmatig met onzekere en tegenvallende opbrengsten werden geconfronteerd.¹¹⁰ Daarnaast zouden de Sysminbaten, net als die van Stabex in de eerste en nu ook weer in de tweede Conventie, alleen de ruwe grondstoffen en hun eerste fasen van verwerking betreffen, wat in beide gevallen fungeert als een prikkel tegen verdere verwerking tot halffabrikaten en eindproducten in de ACS-landen. Bovendien dreigden deze mogelijke baten de betreffende ACS-landen voortaan ook bij deze mineralen minder geïnteresseerd te maken in pogingen de prijzen op de internationale markten te stabiliseren door middel van grondstoffenovereenkomsten – waar ontwikkelingslanden buiten de ACS groep het juist wél van moesten hebben, zoals deze andere landen mogelijk ook extra schade zouden lijden als gevolg van de door Stabex en Sysmin gestimuleerde afzettoename uit ACS-landen.

Kortom, wél uitgebreidere steun voor de betreffende ACS-landen, maar verkeerde prikkels voor hun ontwikkelingsproces en solidariteit ondermijnende en concurrentie vergrotende nadelen voor andere ontwikkelingslanden – de oude bedenkingen tegen Stabex golden nog grotendeels en omvatten nu ook Sysmin.¹¹¹

Een van de andere nieuwe elementen in Lomé-2 betrof eveneens de mijnbouwsector in ACS-landen en het belang dat de EG had bij de uitbreiding daarvan. Mede gezien de relatief geringe belangstelling van Europese bedrijven voor de exploratie van delfstoffen in Afrika in het laatste decennium, met praktisch geen Europese investeringen meer sinds 1974 (volgens *The Courier* van november 1979, p. 31), bevatte de nieuwe Conventie een aantal voorzieningen ter opvoering van de buitenlandse toestroom van technologie en kapitaal; daaronder zaten verhoogde financiële en

¹⁰⁹⁾ Dat was de reden waarom de ACS-groep een gezamenlijk verklaring aan de nieuwe conventie liet hechten (Annex XLII), waarin zij uitsprak het te betreuren dat niet de exportinkomsten van de betreffende delfstoffen gestabiliseerd konden worden. Ook verzocht de groep daarin om nog tijdens de looptijd diverse uitbreidingen en verbeteringen in het mechanisme aan te brengen.

¹¹⁰⁾ Het in het vorige hoofdstuk bepleite betere alternatief van de *Compensatoire Financieringsfaciliteit* van het IMF, die de totale exportopbrengsten van landen stabiliseert, was later in 1975 al aanzienlijk uitgebreid. Wel hadden in 1978 de staven van de Wereldbank en het IMF weer nieuwe voorstellen met verbeteringen gepubliceerd. Onder andere de NAR kon daar geheel mee instemmen, al zag hij ook nog enkele andere aspecten van deze faciliteit die eveneens voor verbetering vatbaar waren (NAR 1979d, p. 132-134).

Een ander bezwaar tegen Stabex dat in het vorige hoofdstuk is genoemd, was dat het de opbrengststabilisatie van afzonderlijke producten nastreeft, en daarmee ook compensaties verstrekt die macro-economisch gezien overbodig kunnen zijn in het licht van het verloop van de totale exportopbrengst. Dat heeft zich gedurende de looptijd van Lomé-1 inderdaad diverse malen voorgedaan, zo toonde Faber aan in zijn evaluatie van vijf jaar Stabex (Faber 1983, *passim*).

¹¹¹⁾ Terzijde vermeld ik nog een ander bezwaar, dat wel door De Koning, maar in de vorige periode niet door Pronk werd gemaakt bij Stabex. De Koning vond dat bij Sysmin het eigenbelang van de EG: een zo veel mogelijk verzekerde aanvoer van grondstoffen, zodanig centraal stond dat het Nederlandse aandeel in de financiering volgens hem niet volledig ten laste van het ontwikkelingsplafond mocht komen. Aangezien van de financiering van Stabex hetzelfde kon worden gezegd was het vreemd dat De Koning daar geen bezwaar tegen maakte. Over de Sysmin-financiering ontstond reeds in het voorjaar van 1979, toen de onderhandelingen met de ACS-landen nog niet eens waren afgerond, een twist met EZ over de vraag hoeveel van de kosten uitsluitend ten laste van de EZ-begroting moest komen. De Koning had kennelijk een 50/50 toerekening aan het ontwikkelingsplafond voorgesteld, maar Van Aardenne was daarmee niet akkoord gegaan. Na een wat onduidelijke afspraak daarover in mei 1979 kregen beide ministers echter in oktober daaropvolgend opnieuw ruzie over de interpretatie van deze afspraak. En die ruzie was 14 maanden later, in december 1980, blijkbaar nòg niet opgelost (zo blijkt uit een nota van de DG-BEB aan zijn minister, d.d. 22 mei 1979, opgenomen in Dierikx et al., red. 2007, p. 372-373, en de redactionele voetnoot 4 daarbij op p. 373).

technische bijstand, rentesubsidies op EIB-leningen en andere EIB-inzet ten behoeve van projecten van gemeenschappelijk belang in de mijnbouw- en energiesector; die zouden kunnen fungeren als een catalysator van grotere particuliere investeringen uit EG-landen. Welkome verbeteringen dus.

Afgezien van enkele andere nieuwe elementen in onderwerpen waarover gezamenlijke verklaringen werden afgelegd (zoals de wederzijdse belofte van niet-discriminerende behandeling van werknemers uit elkaars landen), betroffen de andere verbeteringen in de Conventie voornamelijk veranderingen van afspraken die onder Lomé-1 niet ver genoeg gingen of onbevredigend hadden gewerkt. Voorbeelden daarvan waren de speciale behandeling van de minst ontwikkelde, op eilanden gelegen en door land omgeven ACS-staten en de uitbreiding en intensivering van de samenwerking gericht op zowel de verdere industrialisatie in het ACS-gebied als de verbetering van de landbouw. Tijdens de onderhandelingen over deze laatste twee punten hadden de ACS-landen het eerste veel belangrijker gevonden dan het laatste, terwijl voor de EG de industriesectie vooral moest dienen als een antwoord op de kritiek dat de Conventie de betreffende landen te veel vastpinde op de rol van grondstoffenleveranciers. Of dat kon overtuigen was echter de vraag, want de weliswaar flink uitgebreide tekst was opnieuw dermate vaag dat aan de effectiviteit getwijfeld werd – en dat gold ook voor de nieuwe landbouwparagrafen (Mangé 1980a, p. 621).

Daarnaast had de Europese Commissie een gemeenschappelijke regeling voorgesteld voor de bescherming van Europese particuliere investeringen in de Lomé-regio's – eveneens bedoeld om bij te dragen aan de industriële ontwikkeling van de laatste, maar niet zonder belang voor de EG. Het aanvankelijke voorstel ondervond echter van begin af aan moeilijkheden door onderlinge meningsverschillen tussen de EG-landen. Bovendien ontstond er op de valreep ook nog heibel over iets dat voor de ACS-landen onaanvaardbaar was. Daardoor werd dit eveneens een kwestie waarvoor nog op de ondertekeningsdag een oplossing moest worden gevonden, en dat lukte niet anders dan met een door vaagheid uitblinkende gemeenschappelijke verklaring over bevordering van particuliere investeringen.¹¹²

De ACS-onderhandelaars hadden ook aangedrongen op meer verbeteringen van de handelssecties van de Conventie dan de EG uiteindelijk wilde toestaan. De door de behouden en op het punt van de oorsprongsregels wel iets verruimde niet-wederkerige voorkeurstarieven van de EG voor halffabrikaten en eindproducten uit de ACS-regio, dekten weliswaar bijna 100 procent van de betreffende exporten van de laatste, maar dat leek indrukwekkender dan het in werkelijkheid was – het grootste deel van deze exporten (80 procent) zou namelijk toch al op grond van GATT en Unctad-regelingen rechtenvrij toegang krijgen (al werd daarbij de concurrentie van andere, industrieel meer gevorderde ontwikkelingslanden, ook steeds groter). De nog ontbrekende 0,5 procent van de exporten op dit gebied – een percentage dat laag was juist omdat daarvoor de nog resterende invoertarieven (en hoeveelhedsbeperkingen) zeer effectief waren – betrof 'gevoelige' producten als textiel en kleding en bewerkte agrarische goederen die onder het GLB vielen, en daarvoor bleef de concessiebereidheid van de EG ook voor de ACS-landen nog altijd uiterst beperkt.

Ontbroken heeft het verder ook aan bereidheid om de reeds van Lomé-1 daterende vrijwaringsmaatregelen flink te verminderen, of geheel op te heffen. Dat kwam natuurlijk vooral door de verslechterende economische toestand, en die zorgde ervoor dat de EG evenmin in staat of genegen was iets over de noodzaak van een effectiever herstructureringsbeleid op te nemen in de

¹¹²⁾ Sommige EG-staten waren al in een vroeg stadium gaan aarzelen over het nut van een communautaire regeling in vergelijking tot nationale investeringsbeschermingsovereenkomsten die zij met afzonderlijke ACS-landen zouden kunnen afsluiten. Voorts betrof de op de ochtend van 31 oktober 1979 blijvende controverse de schriftelijke uitwerking van een laat uitonderhandeld compromis over de door de EG gewenste gelijke behandeling van investeerders uit EG-staten. En dat plaatste de ACS-onderhandelaars voor dermate grote problemen, dat zij dreigden de ondertekening te weigeren als de EG geen water bij de wijn deed (Mangé 1980a, p. 620-621).

nieuwe Conventie. Verder zij nog vermeld dat de voor onbepaalde tijd aangegane verplichting van de Gemeenschap om 1,4 mln. ton suiker tegen gegarandeerde prijs af te nemen van de 13 met name genoemde ACS-staten, vastgelegd in de eerste Conventie, in de nieuwe Conventie werd gecontinueerd, evenals de soortgelijke toezegging aan de drie gebieden die ten tijde van Lomé-1 nog een afhankelijke status hadden.

Van deze laatste drie was Suriname na zijn onafhankelijkheid intussen zelf toegetreden tot de Conventie, net als elf andere inmiddels eveneens onafhankelijk geworden staten. Samen met de 46 oorspronkelijke ACS-landen behoorden zij nu tot de 58 ACS-ondertekenaars van Lomé-2.¹¹³ Omdat de ratificatie in de verschillende landen echter nog veel tijd kostte, trad de nieuwe Conventie uiteindelijk pas op 1 januari 1981 in werking (MinBuza 1981d, nr. 2, p. 32).

Had de Nederlandse regering gelijk met haar oordeel in de MvT voor 1981, dat in Lomé-2 'de positieve verworvenheden' van Lomé-1 'behouden zijn gebleven, terwijl op enkele deelterreinen zelfs sprake is van duidelijke verbeteringen ten gunste van de ACS-staten' (MinBuza 1980b, nr. 2, p. 125)? Dat was wat sterk gezegd, hoewel niet per se onjuist. Maar het was wél te eenzijdig positief, omdat verzwegen werd dat ook de negatieve aspecten van de Conventie waren versterkt en uitgebreid.¹¹⁴ De mening van het kabinet-Van Agt, dat Lomé-2 'een belangrijke stap [was] in de richting van consolidatie en versterking van de banden van de EG met de ACS-staten' (idem) was dan ook feitelijk juist, maar wel te kritiseren om haar instemming met het op zichzelf betreuzenswaardige feit dat deze en andere ontwikkelingslanden er ook schade van zouden lijden. Dat de regering tegelijkertijd vond dat de EG 'haar beleid ook in mondiale zin zal moeten intensiveren' en dat Nederland daarom 'zal blijven pleiten voor een vergroting van de communautaire hulpinspanning ten behoeve van de niet-geassocieerde landen' (idem), doet, juist door de verdediging van het door eigenbelang en historische banden bepaalde verschil in behandeling, aan deze kritiek weinig af.

7.2.4 1980: Irrationele manoeuvres en kansloze voorstellen

De gebeurtenissen die ik in deze en de volgende sectie behandel speelden zich af in de eerste twee maanden van 1980. Aan de eerste, Unido-3: wederom een conferentie die tot de 'grote' Noord-Zuid-bijeenkomsten behoorde, besteed ik slechts beperkt aandacht – niet omdat het een onbelangrijke conferentie was, maar wel omdat er deze keer eens geen meningsverschil was over de conclusie dat zij 'een zwarte bladzijde' opleverde 'in de dialoog tussen arme en rijke landen' (IS 1980-3, p. 89). Dat roept niet alleen kanttekeningen op over de schuldvraag, maar ook over wat Nederland deed om deze mislukking te voorkomen.

In de sectie daarna behandel ik de ontvangst en de inhoud van het belangrijke rapport van de Commissie-Brandt, dat in februari 1980 verscheen. Dat kreeg in Nederland relatief veel aandacht,

¹¹³) Maar één van de 12 nieuwere toetreders, Djibouti, lag op het vasteland van Afrika. Tien van de andere waren (deel)eilanden of eilandengroepen in de nabijheid van Afrika (4), in de Caraïben (2) en in de Stille Oceaan (4, inclusief het deeleiland Papua New Guinea), samen dus veel meer dan tien claims op economische zones rondom de betreffende (deel)eilanden met automatische toegang tot de exploitatie van natuurlijke rijkdommen in de omringende wateren en op of onder de zeebodem daarvan. Soortgelijke aanspraken bestonden toen ook nog voor de ruim 30 afhankelijke departementen en gebieden of landen van Frankrijk, het VK en Nederland (de zes Antillen afzonderlijk geteld), en in zwakkere vorm via de speciale relaties met een tiental landen rondom de Middellandse Zee. Al met al op dat moment al een respectabele economische ruimte met zo'n 100 staten en gebieden verspreid over de gehele wereld die op velerlei manieren gelieerd waren aan en afhankelijk van de EG!

¹¹⁴) Wat dat betreft ging de (anonieme) commentator in IS te ver toen hij van de 'Europese kant' aanhaalde 'dat er ondanks de economische stagnatie in de Gemeenschap in ieder geval geen stappen achteruit zijn gezet' (IS 1979-10, p. 436). Ik bedoel: kan men in gemoede een toename van het aantal producten dat werd opgenomen in regelingen die weliswaar lucratief zijn voor de ontvangende staten, maar tevens dubieus zijn voor de ontwikkeling van zowel die staten zelf als vele andere ontwikkelingslanden, aanmerken als 'geen stap achteruit'?

maar internationaal werd het overschaduwd door het voorstel dat de G77 reeds in 1979 had gelanceerd voor een nieuwe ronde van wereldwijde onderhandelingen. Daarover zouden besluiten moeten worden genomen tijdens de veel eerder geplande nieuwe speciale vergadering van de VN-Assemblee in augustus-september 1980, die oorspronkelijk alleen over het Derde Ontwikkelingsdecennium van de VN zou gaan. De verwickelingen in de aanloop naar deze gecombineerde besprekingen en de afloop daarvan komen aan de orde in de laatste sectie van deze subparagraaf.

Unido-3: Een strategische nederlaag in een dubieuze strategie

De derde conferentie van deze VN Organisatie voor Industriële Ontwikkeling vond plaats in New Delhi, van 21 januari tot en met 9 februari 1980, bijna vijf jaar na de tweede conferentie, die bekend werd vanwege de daar aangenomen, naar de conferentieplaats vernoemde, 'Lima-doelstelling' (besproken in het vorige hoofdstuk, p. 498). Het BuZa-maandblad *IS* gaf een heldere analyse van de conferentie-agenda van Unido-3 en de voornaamste redenen waarom dat wat de G77 hier wilde bereiken op een mislukking uitliep.

Volgens deze (eveneens anonieme) *IS*-auteur werd die mislukking veroorzaakt door een aantal eisen van de G77 die voor de westerse B-groep niet acceptabel waren (*IS* 1980-3, p. 88). Dikwijls is een zo eenzijdig oordeel niet in de haak – de weigering van de B-groep zal toch ook wel een factor zijn geweest? In dit geval moet echter worden erkend, dat er toch wel getwijfeld mocht worden aan de rationaliteit van het G77-gedrag.

Het eerste punt waarop gewezen moet worden is, dat het voorbereidingsproces van Unido-3 geenszins de indruk wekte dat er een fiasco op komst was. In tegendeel zelfs. Er waren in juli en september 1979 door het in Wenen gevestigde Unido-secretariaat enkele belangrijke rapporten uitgebracht. Daaraan hadden niet alleen diverse westerse deskundigen meegewerkt, maar de bevindingen waren ook door de OESO-landen meegenomen in hun voorbereiding van de conferentie.¹¹⁵ Waaruit mag worden afgeleid dat er constructief-kritisch werd toegewerkt naar deze conferentie. Waarom liep het in New Delhi dan toch nog mis?

Dat moet minstens, maar misschien niet alleen, worden toegeschreven aan de merkwaardige manoeuvre van de G77 in de eerste weken van de conferentie. Terwijl het toen gaande plenaire debat een opvallende gelijkgerichtheid in denken leek te suggeren (*IS* 1980-3, p. 87), wellicht mede dankzij de degelijkheid van de analyses en de redelijkheid van de onderhandelingsvoorstellen die het Unido-secretariaat had voorbereid, vond de G77 het opportuun deze voorstellen van tafel te vegen en zich in plaats daarvan te baseren op haar eigen voorstellen die pas kort tevoren waren opgesteld door de ministersconferentie van de Groep in Havanna, december 1979 (*idem*). De daar aangenomen Declaratie en het bijbehorende Actieprogramma bevatten onder andere een voorgesteld industrialisatiefonds van tweemaal de omvang die het Unido-secretariaat als nodig had geschat.¹¹⁶ Ook verving de G77 het door Unido nader uitgewerkte consultatiemechanisme door sectorgewijze, intergouvernementele onderhandelingen over, nota bene: de overplaatsing van bedrijven van rijke naar arme landen – alsof regeringen en niet ondernemingen beslisten over de locatie van bedrijfsvestigingen.

¹¹⁵) In het advies dat de NAR in december 1979 wijdde aan deze nieuwe Unido-conferentie werd uitgebreid ingegaan op de door het Unido-secretariaat gemaakte analyses, terwijl de daaruit voortgekomen onderhandelingsvoorstellen en andere aanbevelingen, naast kritiek op onderdelen, over het algemeen met welwillende commentaren en adviezen werden voorgelegd aan de Nederlandse regering (NAR 1979e). In het voorbijgaan kan er verder op gewezen worden dat ook de in augustus 1979 in Wenen gehouden *VN-Conferentie over Wetenschap en Technologie voor Ontwikkeling* (Uncstd in het jargon) belangrijke input leverde voor de voorbereiding van de Unido-3 (zie daarover Hommes 1979; voor een verslag van Uncstd, zie *IS* 1979-9, p. 392-394).

¹¹⁶) Kennelijk was die verdubbeling alleen een gevolg van de wens van Cuba een eigen voorstel dat Castro in de AV-VN had gelanceerd, bij de plannen te betrekken, aldus *IS* 1980-3, p. 88.

Dit waren voor de B-groep duidelijk geen bespreekbare voorstellen. Toen er na ruim twee weken vergaderen nog altijd geen toenadering zichtbaar was, probeerde gastland en voorzitter van de conferentie, India, in een kleine onderhandelingsgroep een compromis uit te werken dat de conferentie kon redden. Het lukte bijna, maar toen duidelijk werd dat twee, gedeeltelijk andere zaken in zoverre onverteerbaar bleven voor de B-groep, dat deze niet verder wilde gaan dan een stemonthouding, trok India het compromis terug en besloot de G77 haar oorspronkelijke Havanna-declaratie en actieprogramma in stemming te laten komen.

De uitkomst was, zonder overdrijving, een afgang voor de G77: niet alleen werden haar teksten slechts door een meerderheid van 83 voorstemmende ontwikkelings- en D-groeplanden aangenomen – wat wil zeggen dat vermoedelijk zo'n 40 G77-leden zich formeel van stemming onthielden, of afwezig waren. Maar er was ook onder de wel voorstemmende delegaties, volgens *IS*, 'een groot aantal ontwikkelingslanden' dat naderhand met stemverklaringen kwam die afstand namen van essentiële onderdelen van het officiële meerderheidsbesluit, zoals ook de D-groep bij monde van de Russische afgevaardigde liet weten zich uiteraard niet gebonden te achten een deel van de financiering voor haar rekening te nemen (*IS* 1980-3, p. 89). En de B-groep, ten slotte, die veranderde haar stemonthouding ten aanzien van het compromis in een eenparige tegenstem tegen de G77-teksten.

Was de eerder aangekondigde onthouding van de B-groep iets waar de G77 overheen had moeten (kunnen) stappen teneinde de inhoudelijk winst van het Indiase compromis te laten zegevieren? Of was die winst gewoon te beperkt of sowieso slechts secundair ten opzichte van een desnoods dan maar door een meerderheid goedgekeurde vaststelling van de oorspronkelijke Havanna-declaratie met haar actieprogramma? Ook als in dat geval de B-groep, de belangrijkste financier, daar niet aan zou hebben meegewerkt? Gezien de uitslag verkoos de G77 het laatste, maar wat zij dacht daarmee te bereiken is een raadsel. Opnieuw dus een alles-of-niets-strategie die met niets eindigde?¹¹⁷

Dezelfde bron meldt overigens dat Nederland al in een eerder stadium van de conferentie overwoog om zelf een resolutie in te dienen, die de standpunten over de benodigde financiën nader tot elkaar had kunnen brengen. Of dat een zinvol initiatief zou zijn geweest is echter niet meer uit te maken, niet alleen omdat in het artikel elk detail ontbrak, maar ook omdat het al werd ingetrokken toen tijdens het vooroverleg erover in de EG-groep bleek 'dat een aantal landen er niet voor voelde extra financiën op tafel te leggen' (*IS* 1980-3, p. 89). Als dit accuraat is gerapporteerd zou

¹¹⁷) Of de twee voor de B-groep onverteerbaar gebleven zaken in het Indiase compromis ernstig genoeg waren om met een stemonthouding te worden afgestraft, is de vraag: van wat het genoemde *IS*-artikel erover zegt (enerzijds 'politieke paragrafen, waarin bijvoorbeeld zionisme gelijkgesteld werd met racisme,' en anderzijds 'de eis van de omvangrijke financiën die door de ontwikkelde landen zouden moeten worden opgebracht' – *IS* 1980-3, p. 89) zal vermoedelijk vooral het laatste de B-groep hebben tegengestaan – maar een voorstem zou haar ook niet echt hebben verplicht er zich volledig aan te houden. Een stemonthouding is daarentegen meer de uitdrukking van een tussenpositie, en in elk geval een stuk positiever dan een stem tegen, vooral omdat zij uitzicht biedt, of suggereert, op een beter resultaat in de toekomst. Onthouding kan bijvoorbeeld bedoeld zijn als: er zijn wel bezwaren, maar er valt verder te praten over de positieve punten van het compromis.

Waarom de G77-leiding dit onvoldoende achtte en liever koos voor een deerlijke gehavende aanvaarding van haar eigen declaratie en actieprogramma, valt zonder nadere gegevens moeilijk te zeggen. Wellicht zag zij meer in een aandacht trekkende nederlaag, omdat zij weinig hoop koesterde op een beter onderhandelingsresultaat in de toekomst? De auteur van de aangehaalde *IS*-analyse vermoedde echter iets anders, namelijk dat 'het leiderschap binnen' de G77 (genoemd werden: Irak, Iran, Cuba, Mexico en Algerije) er mogelijk op uit was de B-groep in New Delhi 'te isoleren' met het doel haar 'meer toeschietelijk te maken' bij de al genoemde, later in 1980 op de agenda staande, nieuwe Speciale Zitting (inmiddels de elfde) van de VN, die belangrijke besluiten voor het toekomstige Noord-Zuid-overleg moest nemen. Als dit vermoeden gebaseerd was op bronnen uit de G77 – wat overigens niet werd gesuggereerd –, dan moet het politiek-strategische vernuft van de G77-leiding nog lager worden aangeslagen dan de twijfelachtige redeneringen die ik in het vorige hoofdstuk heb aangewezen in de verdediging van de Iraniër Amouzegar van de 'alles-of-niets-strategie' die de Negentien in de CIES hebben gevolgd tijdens de slotonderhandeling in Parijs 1977.

dus niet de *hele* EG-groep geweigerd hebben. Had dit geen aanleiding kunnen zijn het Nederlandse initiatief wel door te laten gaan?

Een blik in de delegatie-instructie leert echter dat er deze keer wel een heel sterke oriëntatie op EG-gemeenschappelijkheid was voorgeschreven. Het eerder geciteerde 'ja, mits' van De Koning – implicerend dat communautaire standpunten alleen gezocht zouden worden als dat beter was voor ontwikkelingslanden – leek inmiddels (of misschien alleen bij Unido?) verleden tijd te zijn.¹¹⁸ En dat was temeer vreemd omdat de delegatie-instructie voor Unido-zaken niet onder gedeelde verantwoordelijkheid met enige andere minister stond, maar een exclusieve bevoegdheid van De Koning was (uiteraard afgezien van de goedkeuring door de ministerraad). De Koning was zelf ook aanwezig in New Delhi – zij het misschien alleen in het begin, zodat hij de Nederlandse bemiddelingspoging niet persoonlijk kracht kon bijzetten, terwijl hij ook bij de slotonderhandelingen over de Indiase compromispoging ontbrak.¹¹⁹ Kennelijk was hij daar niet op voorbereid, of heeft hij daarmee geen rekening willen houden. Dat, en het blijkbaar niet al te ijverige zoeken naar progressieve medestanders binnen en buiten de EG, kunnen dus een slechte beurt worden genoemd voor een minister die een beter EG-beleid wil bevorderen.¹²⁰

Commissie-Brandt: een nieuw rapport voor dovemansoren?

Het rapport van de Commissie-Brandt, dat in februari 1980 werd uitgebracht, gaf De Koning gelegenheid een betere indruk te maken. De in december 1977 begonnen klus van de oud-Bondskanselier van West-Duitsland werd op 12 februari 1980 afgerond met de aanbidding van het ruim 300 pagina's dikke rapport (Brandt et al. 1980a) aan de VN-SG Waldheim – via wie het vervolgens officieel bij de regeringen van Noord en Zuid op tafel kwam.¹²¹

De Koning maakte er meteen werk van om het op bijzondere wijze onder de aandacht te brengen van andere regeringen en van verschillende maatschappelijke geledingen en het grote publiek in Nederland. Er werd binnen zeer korte tijd een integrale Nederlandse vertaling geproduceerd

¹¹⁸) Er stonden drie, opeenvolgende zinnen in de instructie, waarvan de tweede nog wel iets leek te suggereren van dit 'ja, mits' – hoewel dat onduidelijk was, en strijdig bleek te zijn met de politieke boodschap van de twee andere zinnen. De drie zinnen luiden als volgt:

- 'Voor wat betreft de samenwerking in EG-verband tijdens de Conferentie stelde de delegatie zich op het uitgangspunt van de Communautaire stellingname.'
- 'Dit geldt ook daar waar het Verdrag van Rome dit niet vereist *indien* een Communautaire houding per saldo meer uitzicht biedt op positieve resultaten voor de ontwikkelingslanden.'
- 'De delegatie realiseer zich daarbij dat *constructief* Communautair overleg katalyserend kan werken in de groep van westerse landen.'

Ontleend aan de ontwerp-instructie voor de Koningsrijksdelegatie naar Unido-3, d.d. 2 januari 1980 (opgenomen in Dierikx et al., red., 2007, p. 473-492), p. 476 – waarbij de cursiveringen in de twee laatste zinnen door mij zijn toegevoegd). Ik ben er bovendien van uitgegaan dat het woord 'constructief' in de derde zin moet slaan op de aard van het standpunt dat uit het (interne) vooroverleg van de EG-groep tevoorschijn komt, wil het katalyserend kunnen werken in het (veel grotere) overleg van de westerse groep. Of dat EG-overleg zelf ook constructief verloopt voor de EG – wat de zin mogelijk (ook) wenst –, doet wellicht niets voor de beoogde katalyserende werking.

¹¹⁹) In een eerdere IS-aflevering vond ik alleen de mededeling dat De Koning op 25 januari 1980, vier dagen na het begin van de conferentie, een rede uitsprak voor de plenaire vergadering van Unido-3 (IS 1980-2, p. 76). Ik heb niemand kunnen vinden die kon bevestigen of de minister ook tot het einde bleef. Gezien de nog resterende twee weken van de conferentie was dat echter niet aannemelijk.

¹²⁰) Misschien vond de Tweede Kamer dat ook toen zij slechts enkele weken later in haar hierboven besproken motie van steun aan De Konings structuurnota de minister expliciet verzocht 'al het mogelijke te doen' om het in die nota uiteengezette beleid 'ingang te doen vinden bij de de EG-partners en de lidstaten van de OESO' ! (IS 1980-3, p. 96).

¹²¹) Het ex-officio lid van de Commissie, Pronk, bood drie dagen later in Nieuwspoort, Den Haag, een eerste exemplaar van het rapport aan aan zijn opvolger De Koning.

(Brandt et al. 1980b), die voor een symbolische prijs van f. 10,- op de markt kwam – vier maanden later waren er alleen in Nederland al 5.000 exemplaren van verkocht, en nog eens 12 maanden verder waren er van de Engelse uitgave alleen in het VK al 150.000 over de toonbank gegaan (*IS* respectievelijk 1980-6, p. 218, en 1981-7, p. 306). Nadat de Nederlandse regering reeds de helft van het Commissiewerk had gefinancierd, nam zij ook de vestiging van een *follow-up bureau* voor haar rekening, dat onderdak vond bij het Institute of Social Studies in Den Haag. Dit bureau droeg onder andere zorg voor verdere vertalingen in het buitenland. Drie jaar later, bij de publicatie van een vervolgrapport van de Commissie-Brandt, was Brandt-1 reeds in 21 talen uitgebracht (Brandt et al. 1983, p.164).

De derde daad die De Koning in 1980 stelde was de organisatie van een groot symposium op 17 mei in het Congresgebouw in Den Haag, bedoeld om het rapport en zijn beleidsvoorstellen nationaal en internationaal in de schijnwerpers te zetten. Bij die bijeenkomst waren niet alleen Willy Brandt en een aantal leden van zijn Commissie aanwezig, maar ook de ruim twee weken daarvoor aangetreden koningin Beatrix, haar gemaal prins Claus, en prinses Juliana, naast een groot aantal Kamerleden, ambassadeurs en andere hoogwaardigheidsbekleders. Grote belangstelling van de media was dus verzekerd. Verder was de organisatie van de presentatie in die zin origineel, dat na een inleiding door Commissielid Shridath Ramphal (ex-minister van Guyana en SG van het Britse Commonwealth) en een grote rede van minister De Koning (die ik verderop analyseer), een zestal vertegenwoordigers van drie maatschappelijke geledingen en de voorzitter van de NCO waren gevraagd hun oordeel te geven over de inhoud van het rapport en de bruikbaarheid van zijn beleidsvoorstellen.¹²²

Volgens de organisatie hadden zich van tevoren 8.000 belangstellenden aangemeld voor de manifestatie, maar daarvan konden slechts 'enkele duizenden' worden toegelaten tot het Congresgebouw, waar zij in de hoofdzaal in discussie konden gaan met Commissieleden en andere aanwezige experts, of in andere zalen het debat op videoschermen konden volgen. 'De gewone man praat met toppolitici over steun aan arme landen', zo kopte *Het Vaderland* van 19 mei 1980 na het weekend, en dat typeerde heel goed één van de nevenooitmerken die ook de Commissie zelf had gehad met het uitbrengen van haar rapport.

Alvorens in te gaan op de vraag wat een campagne als deze kon betekenen voor het bevorderen van verbeterde besluitvorming van regeringen in Noord en Zuid, dient echter eerst iets te worden gezegd over het rapport zelf en de wijze waarop de Commissie tewerk was gegaan.

Om te beginnen: de formatie van de Commissie had nog heel wat voeten in aarde gehad; er was bij de verschillende regeringen namelijk meteen scepsis over het nut: ontwikkelde landen vreesden aanbevelingen waardoor zij onder druk zouden komen te staan om iets te doen dat hen niet uitkwam, of dat strijdig zou zijn met iets dat zij zelf belangrijk(er) achtten – en dat was met het oog op de allengs verslechterende economisch situatie geen verrassing. Ontwikkelingslanden hadden deze vrees uiteraard ook, met name voor opmerkingen over het beleid dat zij in eigen land zouden moeten voeren. Maar deze laatste vroegen zich ook af of een Commissie van privé-persoonson zonder binding met regeringen wel iets voor hen kon betekenen, of erger: of die geen schade zou toebrengen aan wat tot nu toe was bereikt, of wat misschien anderszins het beleid en/ of hun doeleinden in de onderhandelingen met Noord zou doorkruisen. In een wereld waar nationale soevereiniteit geldt als het hoogste goed, is men niet ingenomen met interventies van een wellicht

¹²²⁾ De drie uitgenodigde geledingen waren de kerken, de werkgevers- en werknemersorganisaties en het oppositieve regeringskamp in de Tweede Kamer, en die werden vertegenwoordigd door de volgende duo's, die na elkaar aan het woord kwamen: kardinaal Alfrink en dominee Van den Heuvel; de heren Van Veen en Kok; en de fractieleiders Den Uyl en Lubbers (de rede van De Koning en samenvattingen van de genoemde zes commentaren en dat van Dolf Coppes van de NCO werden gepubliceerd in *IS* 1980-6, p. 218-233). In de zaal was verder een groot aantal Derde-Wereldactivisten, stafleden van hulporganisaties, ambtenaren van diverse ministeries, studenten en onderzoekers van de ontwikkelingsproblematiek aanwezig, naast veel gewone mensen uit verschillende delen van het land.

goed bedoelend, maar niet te dirigeren, groepje particulieren dat niet alleen pretendeert wijzer te zijn, maar ook hoopt belangentegenstellingen en andere hindernissen te overwinnen die uiteindelijk toch door de regeringen zelf moeten worden opgelost.¹²³

Het kostte maanden overredingskunst om dit soort niet geheel irreële bezwaren tot bedaren te brengen – wat wel een voorwaarde was omdat er zonder het groene licht van hun regeringen weinig deskundigen bereid zouden zijn zich beschikbaar te stellen voor Brandts Commissie. Bovendien zocht deze niet alleen naar expertise in wetenschappelijke en praktisch bestuurlijke zin, maar ook naar personen met grote politieke ervaring en gezag die tegelijkertijd representatieve kwaliteiten en onafhankelijk denken in zich konden verenigen. En natuurlijk moesten zij ook nog eens voldoende communicatief en zodanig flexibel zijn, dat zij samen met de andere leden een zoveel mogelijk eensluidend advies tot stand zouden kunnen brengen. Het was dus bij voorbaat duidelijk dat zonder voldoende eensgezindheid en zonder fiat van de overheden het toekomstige rapport van de Commissie onmogelijk het gezag zou kunnen krijgen dat voor haar optreden nodig was.

Zijn Brandt, en achter hem McNamara, die de officiële en doorslaggevende initiatiefnemer was, daarin geslaagd? Het gouvernementele fiat kwam er, zij het voornamelijk oogluikend: nadat Perez Guerero in een perscommuniqué had laten weten er vertrouwen in te hebben (*IS* 1978 1, p. 3), konden de regeringen van de OESO-landen niet meer achterblijven. Maar die van het Oostblok weigerden, hoezeer Brandt ook bleef proberen individuen uit die regio in persoonlijke capaciteit voor de Commissie te werven. Zoals altijd: zij zagen het ontwikkelingsprobleem niet als door hen veroorzaakt, dus wensten zij zich afzijdig te houden. Brandt kon op 29 november 1977 slechts verklaren te hopen dat de socialistische landen zich nog wel op andere wijzen bij de voorbereidingen zouden laten betrekken.¹²⁴

Wat de Commissiesamenstelling betreft was de rest van de wereld, op één aspect na, redelijk en evenwichtig vertegenwoordigd, zij het dat de Derde Wereld, met drie landen per continent, slechts een meerderheid had van één lid (Yoegoslavië). Qua beroepsgroep domineerden de politici, merendeels ex, maar ook enkelen die nog steeds officiële functies bekleedden. Eén derde van de Commissie kwam uit het bedrijfsleven of de semi-publieke sfeer, terwijl OPEC met drie personen aanwezig was. De meeste leden bezaten overigens een combinatie van bovengenoemde hoedanigheden. Er was echter één groep die op de meest extreme manier was ondervertegenwoordigd – eigenlijk zelfs niet vertegenwoordigd was, omdat het enige *vrouwelijke* lid van de Commissie uit de VS kwam – wat haar land tevens het enige oververtegenwoordigde land maakte omdat het op deze wijze twee leden kende.¹²⁵

¹²³) Deze beduchtheid werd met name verwoord door de Venezolaanse co-voorzitter van de in de eerste helft van 1977 af te ronden CIES in Parijs, Perez Guerero, die 'namens de ontwikkelingslanden' liet weten bang te zijn voor standpunten en adviezen die de verhoopde uitkomsten van het eigen streven van de 'Negentien' in de CIES zouden bederven of vertragen (aldus *IS* 1978-1, p. 3). Dit was natuurlijk ook het wantrouwen dat Perez en andere leden van de 'Negentien' voortdurend zelf moesten beluisteren bij de overige leden van de G77, zoals we in het vorige hoofdstuk hebben gezien. In een persoonlijk gesprek met Brandt in maart 1977 probeerde deze Perez's zorgen weg te nemen door erop te wijzen dat zijn Commissie pas na afloop van de CIES zou beginnen. En hij kon natuurlijk ook beloven dat de CIES-uitkomsten zouden worden gebruikt als startpunt van de Commissiewerkzaamheden (idem).

¹²⁴) Aldus een op die datum uitgegeven verklaring in Bonn (*IS* 1978, p. 4). Dat erbij betrekken gebeurde uiteindelijk alleen in de vorm van eenmalige officiële ontmoetingen van de voorzitter en/of leden van de Commissie zowel met de hoogste leiders als met lagere verantwoordelijken en deskundigen, soms ook in meer informele discussiebijeenkomsten met leden van het Commissie-secretariaat en vertegenwoordigers van een officiële academisch instelling. In de Sowjet-Unie en in zes midden-Europese landen vonden die ontmoetingen voornamelijk plaats in 1978. In China, kennelijk pas na een officiële uitnodiging van de Volksrepubliek, konden nog in 1979 vier ontmoetingen worden gearrangeerd (Brandt et al. 1980b, Bijlage II, p. 286 en 288).

¹²⁵) Van de 21 leden van de Commissie (inclusief de voorzitter en drie ex-officio-leden) kwamen er 11 uit de G77 en 10 uit ontwikkelde markteconomieën (met twee uit de VS). Het gezelschap telde één oud-president (Frei uit Chili), één nog fungerende vice-president (Malik uit Indonesië) en oorspronkelijk vier oud-premiers (Brandt, Heath, Palme en Mendès France, totdat de laatste zich om persoonlijke redenen door Pisani moest laten vervan-

Duidelijk was overigens dat wat de Commissie mogelijk aan representativiteit mankeerde ruim gecompenseerd werd door de aanwezigheid van figuren met belangrijke posities, voorheen of nog steeds, in de centra van politiek-economische macht in de wereld van toen. Of deze macht op zichzelf voldoende gewicht in de schaal kon leggen om de bovengenoemde scepsis in regeringskringen weg te nemen, bleef echter de grote vraag.¹²⁶

Zelf had de Commissie bedacht deze weerstand het best te kunnen bestrijden door zich zowel tijdens haar voorbereidingen als in haar eindrapport in de eerste plaats te laten leiden door wat te omschrijven zou zijn als het *gemeenschappelijke belang van Noord en Zuid*. In de woorden van Brandt bij de eerste zitting van de Commissie: te proberen 'de sfeer van confrontatie die op het ogenblik nog heerst tussen Noord en Zuid te verminderen en te vervangen door een sterker doorgedrongen besef van wederzijds belang en het gezamenlijke streven' (IS 1978-1, p. 5). De Commissie erkende weliswaar terdege dat deze idee van gemeenschappelijkheid en samenwerking alleen niet voldoende zou zijn: landen laten zich immers lang niet altijd leiden door wat op termijn goed is voor het land als geheel; afhankelijk van de politieke constellatie kunnen verschillende deelbelangen de doorslag geven. Daarnaast gaat het er bij onderhandelingen tussen ongelijke partijen niet zozeer om dat beiden even veel voordeel kunnen behalen, maar dat de zwakkere er zoveel méér beter van wordt dat de ongelijkheid tussen hen mettertijd kleiner wordt. En soms spelen er ook sentimenten en overwegingen mee die verhinderen dat het wederzijdse belang adequaat wordt meegewogen – zoals een in het verleden geworteld wantrouwen tussen bepaalde staten en landengroepen, of gebrek aan vertrouwen dat de wederpartij bereid en in staat is de afgesproken (tegen)prestaties te leveren.¹²⁷

Desalniettemin meende Brandts Commissie met een goede analyse van de feiten en een afgewogen presentatie van de risico's die uit het voortduren van de huidige problemen voortvloeien, en zonder te beweren dat een en ander 'zonder kosten [zou] zijn voor het Noorden', een zodanig geheel van uitgangspunten en concrete beleidsvoorstellen op tafel te kunnen leggen 'dat zowel het Noorden als het Zuiden er veel voor terugkrijgen' (Brandt et al. 1980b, p. 49-50).

De Commissie realiseerde zich echter tegelijkertijd dat zij daarvoor ook de publieke opinie in de diverse landen moest zien te bewerken met haar rapport – zonder druk vanuit de samenleving zouden beleidsverantwoordelijken immers weinig neiging hebben om voortaan een heel andere weg in te slaan. En dat maakte haar werk er niet eenvoudiger op: een analyse maken die zowel de massa aanspreekt als beleidsmakers geschikte handvatten geeft voor de bepleite aanpak, loopt het gevaar zowel voor de ene als de andere geadresseerde tekort te schieten. De Brandt-Commissie

gen). Vijftien leden vervulden (tevens) één of meer (deels eerdere) ministerschappen, of waren (tevens) lid van een of twee parlementen en (oud-)ambassadeur, terwijl één van hen nog gouverneur was van een deelstaat (van de politici die hun ambt inmiddels hadden neergelegd, traden sommigen nog vaak wel op in partijfuncties of als adviseur bij hun regeringen en bij bedrijven en andere instellingen). Acht leden bekleedden tijdens hun lidmaatschap niet-politieke functies in nationale en/of internationale instituties (een ex-vakbondsman, een hoge ambtenaar, twee bankiers, twee mediabestuurders, en twee wetenschappers – de laatsten fungeerden als secretaris respectievelijk hoofd van het secretariaat van de Commissie). De twee Amerikaanse leden zaten eveneens in deze laatste groep: de enige vrouw, Katherine Graham (tot 1979 uitgever van de *Washington Post*), en een van de twee leden uit de bankwereld, Peter Peterson (Brandt et al. 1980b, p. 275-280). Kortom: kon dit beter?

¹²⁶⁾ Wat Brandt bijvoorbeeld in zijn rede bij de opening van de eerste bijeenkomst in Slot Gymnich bij Bonn aanmerkte als mogelijke voordelen van zijn Commissie: het niet gebonden zijn aan vooraf opgestelde instructies; geen last hebben van nationaal prestige, dat regeringen geacht worden te beschermen; en het niet genoodzaakt zijn te streven naar een overwinning van specifieke opvattingen (IS 1978-1, p. 5), was stellig niet zonder betekenis. Maar het herinnerde indirect wel aan een deel van de handicaps en belangen waarmee regeringsvertegenwoordigers vaak te maken hebben. Of de Commissie de weg vond waarlangs zulke nadelen geminimaliseerd of opgeheven konden worden, zou pas na de ontvangst van het rapport duidelijk worden.

¹²⁷⁾ Ik parafraseer hier drie van de argumenten waarmee Brandt-1 in hoofdstuk 3 onderstreepte welke hinderpalen de beleving van het gemeenschapsbelang kunnen bemoeilijken, naast het vierde argument dat de gegevens die voor het gemeenschappelijke pleiten te weinig algemeen bekend zijn (Brandt et al. 1980b, p.39).

probeerde dit te voorkomen door vanaf het begin politici en publiek zoveel mogelijk direct bij haar werk te betrekken. Zij deed dat met name door uitgebreide consultaties en informatie-uitwisselingen te houden in beleidskringen in alle delen van de wereld, die waar mogelijk werden gecombineerd met analytische beschouwingen, interviews en publieke discussies, waarmee de bevolking kon worden voorgelicht over de urgentie van de problematiek en het belang van een adequater beleid.¹²⁸ Op deze wijze trachtte de Commissie-Brandt als het ware de akker te prepareren waarin het zaad van haar rapport zou moeten ontkiemen.

Gegeven deze dubbele doelstelling was het onvermijdelijk dat Brandt-1 meer een politiek dan wetenschappelijk rapport opleverde, dat naast een bepaalde kleuring van de feiten hier en daar ook kool en geit probeerde te sparen. Dit laatste gebeurde onder andere bij het aparte argument waarmee de Commissie haar pleidooi voor samenwerking en gemeenschappelijkheid onderstreepte: nadrukkelijk wijzen op 'de verantwoordelijkheid van het Zuiden om maatregelen van internationale sociale rechtvaardigheid aan te vullen met binnenlandse maatregelen die hetzelfde doel hebben' (idem p. 49). Dat was in het intergouvernementele verkeer een tamelijk nieuw en politiek uiterst belangrijk accent in het rapport. Jammer was echter dat de Commissie er in haar speciale hoofdstuk gewijd aan 'De taak van het Zuiden' voor terugschrok de vervulling van deze verantwoordelijkheid door de elites van ontwikkelingslanden voor te stellen als een *conditio sine qua non* voor hervorming van het mondiale systeem. Zij toonde zich daarmee te beducht voor negatieve reacties uit die kringen en onkritisch over het notoir zwakke punt in de onderhandelingsstrategie van de G77, die alleen eisen stelt aan rijke landen en veelal genoeg neemt met weinig of geen tegenprestaties en ondersteunend eigen beleid van arme landen.¹²⁹

A priori tegenstanders van de Brandt-1-benadering zochten en vonden ook andere stokken om hond te slaan in het rapport. Zo is het na zijn verschijning bijvoorbeeld bekritiseerd om zijn al te pretentieuze titel 'Programme for Survival': juist en terecht voor de een, en onnodig alarmerend voor de ander. Ook werd beweerd dat het zijn argumentatie meer zocht 'in de kracht van het sermoeën dan in de kracht van het zakelijke betoog'.¹³⁰ Anderzijds werd 'overleving' niet alleen als een al te overdreven vorm van gemeenschappelijk belang gezien, maar ook als een poging tot verbloeming van de werkelijke tegenstellingen in de wereld: die zouden immers door een veel radicalere strijd tegen armoede en uitbuiting moeten worden aangepakt dan dat wat Brandt met voorzichtige hand aan de machthebbers voorhield.¹³¹ Het mocht uiteraard niet verbazen dat deze pro-

¹²⁸) Zie de beknopte beschrijvingen die het rapport in Bijlage II gaf van de talloze ontmoetingen die de Commissie had tussen haar openingszitting in Duitsland, in december 1977, en haar laatste redactievergadering in het VK, in december 1979 (Brandt et al. 1980b, p.280-291). Niet alleen het grote aantal regeringsleiders en andere hooggeplaatsten (inclusief die van regionale en internationale organisaties) met wie zij gedurende deze periode van gedachten wisselde, maar ook het feit dat haar eigen zittingen telkens in een ander deel van de wereld werden gehouden, en ook een aantal keren in een ontwikkelingsland, droeg ertoe bij de komende boodschap van de Commissie over het voetlicht te brengen. Het veroorzaakt overigens ook dat de uitwerking van het rapport veel langer duurde dan aanvankelijk voorzien was (binnen 18 maanden, had Brandt in september 1977 in New York gezegd – IS 1978-1, p.3) – al zal ook de ziekte van de voorzitter in het najaar van 1979 tot extra vertraging hebben geleid.

¹²⁹) Evenwichtiger zou zijn geweest deze *conditio* simultaan te verbinden aan zowel de nationale als de internationale verantwoordelijkheden van Noord en Zuid, teneinde te benadrukken dat zowel het een als het ander nodig is om armoede en ongelijkheid in de wereld echt te verkleinen. Zie bijvoorbeeld pagina 100 van het rapport waar de Commissie de eerstgenoemde *conditio sine qua non* expliciet afwijst, om vervolgens op pagina 101 toch krachtig te bepleiten dat het om *beide* verantwoordelijkheden gaat.

¹³⁰) Beide punten werden door Van Niekerk aangevoerd (1981, respectievelijk p. 517 en 516), en het waren niet zijn enige. Hij was hiermee in Nederland een van weinige critici van Brandt-1. Drie weken later diende Tinbergen hem van repliek (1981b), al kon diens weerlegging van Van Niekerks bezwaren niet alle zwakke punten van het rapport wegpoetsen.

¹³¹) Zo verwees Van Niekerk naar een conferentie van 'zeshonderd derde-wereldeconomen' in Havanna, die het Brandt-rapport hadden veroordeeld 'als "beantwoordend aan de imperialistische strategie en strijdig met vestiging

bleemarena, die in de recente decennia door diepe ideologische verschillen en belangentegenstellingen verscheurd was geraakt,¹³² nu niet ineens het verlossende woord kon accepteren van een stel oudpolitici, waarvan een enkeling misschien helaas wat laat tot inzicht en inkeer was gekomen – en ook dat was een stok die werd gebruikt om deze hond te slaan.

In Nederland en enkele andere Europese landen was Brandt-1 echter geen controversieel rapport, enkele uitzonderingen daargelaten. Minister De Koning kon zich dan ook met veel genoegen en goed gemotiveerd opwerpen als pleitbezorger van de door de Commissie uitgewerkte filosofie en beleidsmaatregelen: in zijn eerstvolgende MvT opende hij het vaste OS-hoofdstuk met een warme omhelzing van het rapport dat nu op tafel lag (MinBuza 1980b, p. 61). En in zijn grote rede tijdens het eerdergenoemde symposium in mei liet hij het niet bij beleefde lofprijzingen, maar demonstreerde hij ook hoe enkele beleidsideeën van de Commissie zouden kunnen worden aangevuld tot concrete initiatieven voor de komende onderhandelingen tussen Noord en Zuid. Ik ga daar hier niet nader op in – enkele elementen uit zijn betoog zullen echter wel worden meegenomen in subparagraaf 7.2.6, waar de voornaamste deelterreinen van de internationale onderhandelingen chronologisch worden belicht.

Wel kom ik nog even terug op de brief die De Koning toezegde aan de Tweede Kamer tijdens de behandeling van zijn eigen structuurnota. Hij zou hierin een vergelijking presenteren tussen deze nota, het Brandt-rapport en het VN-actieprogramma voor een NIEO,¹³³ en daarmee aantonen dat deze drie beleidsdocumenten in hoofdlijnen met elkaar overeenstemden. Uit het bijgevoegde over-zicht bleek niet alleen dat, afgezien van de verwachtbare verschillen in details en onderwerpen, die globale overeenstemming er inderdaad was, maar ook dat de Nederlandse structuurnota in vele opzichten gedetailleerder en specifiekere was dan met name het Brandt-rapport – ondanks het feit dat dit laatste omvangrijker was dan de nota.¹³⁴ Hoewel die verdergaande toespitsing van de voorstellen in de nota enerzijds wel voor de hand lag – gedeeltelijk betroffen zij immers puur Nederlands beleid of speelden zij in op lopende zaken in EG-verband –, hadden anderzijds sommige van de veelbelovende intenties die de structuurnota formuleerde ook iets vrijblijvends: het was immers nog allerm minst zeker dat zij, waar dat nodig was, ook de steun van de andere EG-staten zouden krijgen. De enige punten waar Brandt-1 wel iets over zei en de nota-De Koning nauwelijks of niet, waren kwesties als de hervorming van de VN, speciale maatregelen voor de armste ontwikkelingslanden of gericht op het bevolkingsvraagstuk, en de onderlinge samenwerking van de ontwikkelingslanden (die de structuurnota buiten beschouwing liet), of de ontwapenings- en veiligheidsproblematiek (die onder andere ministers viel).

In de rest van deze paragraaf en met name bij de in 7.2.6 te behandelen sectoronderwerpen in de onderhandelingen zullen we zien of de aanbevelingen van het eerste Brandt-rapport navolging kregen of anderszins betekenis hadden voor het Noord-Zuid-overleg, om te beginnen bij de in augustus-september 1980 geplande nieuwe speciale zitting van de VN-Assemblee (die in de navolgende sectie aan de orde komt).

een werkelijk nieuwe internationale orde" (Niekerk 1981, p. 518, noot 1) – en intussen misschien geen boodschap hadden voor het regime waar zij te gast waren?

¹³²⁾ De eensgezindsheid was overigens ook binnen de Commissie zelf niet volledig, al had Brandt wel een verstandige manier gevonden om dit te maskeren. Zoals hij in zijn inleiding schreef: 'Wij waren het allen eens over de richting waarin onze aanbevelingen zouden moeten gaan en over het prioriteitenprogramma in het laatste hoofdstuk. De andere hoofdstukken zijn eveneens de neerslag van ons gezamenlijk denken, hoewel misschien niet ieder van ons elke afzonderlijke zin volledig onderschrijft' (Brandt et al. 1980b, p. xii).

¹³³⁾ Al werd voor dit laatste niet het oorspronkelijk document genomen dat de G77 in 1974 in de 6e SAV-VN er door drukte, maar het compromis dat in 1975 in de 7e SAV-VN werd aangenomen (MinBuza 1980a, p. 1).

¹³⁴⁾ En dan tel ik uiteraard niet het aantal bladzijden, maar het aantal woorden.

DD-3 en de NRGN: koppelingen zonder winst

Het jargon in bovenstaande tussenkop betreft enerzijds de langzamerhand traditie wordende uitroeping van elk volgend decennium tot een 'ontwikkelingsdecennium' van de VN – zodat het in dit tijdsgewricht ging om DD-3, wat stond voor de derde *Development Decade* (1981-'90). De andere afkorting was nieuw, en sloeg op dat waarmee de gezamenlijke ontwikkelingslanden in 1979 op de proppen kwamen: hun voorstel voor het houden van een *New Round of Global Negotiations*, die zij kennelijk zagen als een betere methode dan het in 1977 vastgelopen CIES- experiment.

Zoals vermeld in het vorige hoofdstuk werd reeds in december 1976 in de Algemene Vergadering van de VN het besluit genomen door te gaan met een volgend ontwikkelingsdecennium. Dit was op dat moment echter nog wel een besluit waarachter sterke aarzelingen schuilgingen. Er waren bijvoorbeeld steeds meer rijke landen die het ooit door de Commissie-Tinbergen ontwikkelde idee van een planmatige invulling van deze decennia met concrete doelstellingen en duidelijke termijnen – reden waarom al vanaf DD-2 liever van een 'internationale ontwikkelingsstrategie' werd gesproken – niet meer zo zagen zitten. Daarnaast neigden ontwikkelingslanden er steeds meer naar om het plan voor het volgende decennium te beperken tot hun eigen NIEO-doelstellingen uit 1974 – die de inhoud van DD-2 al snel in de schaduw hadden gesteld. Dat was echter niet alleen een actualisering, maar ook een mogelijkheid om de doelstellingen en andere aanwijzingen voor hun eigen binnenlands economisch en sociaal beleid buiten de deur te houden, waar de rijke landen altijd op bleven aandringen, maar die zij zelf liever tot hun exclusieve eigen competentie rekenden (Bos 1979, p. 543).

Intussen bracht het Committee for Development Planning van de VN (het CDP), waarin initiatiefnemer en voorzitter Tinbergen in 1974 was opgevolgd als lid door deze laatste auteur, vanaf maart 1978 een drietal rapporten uit; daarin werden niet alleen de resultaten van de lopende strategie geëvalueerd, maar werd ook de wenselijke inhoud van de nieuwe uiteengezet, onder andere ook met doelstellingen die tot 2000 reikten.¹³⁵ De Europese Commissie had deze keer het voornemen om het beoogde gemeenschappelijke standpunt van de negen EG-staten reeds in een vroeg stadium voor te bereiden, mede om daarmee de verschillende ideeën die er bij de G77 over bestonden positief te beïnvloeden. En dat leidde er na verschillende onderhandelingen binnen en tussen de landengroepen uiteindelijk toe, dat in januari 1979 in de AV-VN een eerste consensus-tekst kon worden overeengekomen, die – let wel – het sein gaf om met de echte voorbereidingen van DD-3 te beginnen (Bischoff 1979a, p. 5 en 7). Er werd een voorbereidingscomité gevormd dat het verzoek kreeg een strategietekst te ontwerpen, die tijdens de in augustus/september 1980 geplande elfde speciale sessie van de Algemene Vergadering van de VN kon worden besproken. Dit comité slaagde er echter 'bij lange na niet in om over alle onderdelen overeenstemming' te bereiken (Schrijver 1981, p. 5). En dat had alles te maken met het tweede onderwerp van deze sectie.

Het voorstel om te beginnen met een *New Round of Global Negotiations* (NRGN) werd in september 1979 geboren tijdens de zesde topconferentie van de BNGL in Havanna. De daar vertegenwoordigde staatshoofden en regeringsleiders namen een resolutie aan waarin zij de in december 1977 gevormde *Committee of the Whole* (COW) van de VN opriepen voorbereidingen te treffen voor een nieuwe ronde van onderhandelingen tussen Noord en Zuid (Ruyter 1979, p. 385-386). Het bijzondere aan het hier gelanceerde concept was, dat deze nieuwe ronde in het kader van de VN zou moeten plaatsvinden en dat *alle* lidstaten eraan zouden (moeten) meedoen –

¹³⁵) Anders dan bij de Commissie-Brandt deden de socialistische landen wel mee in deze CDP, met vier leden, naast vijf uit de westerse landen en negen uit de Derde Wereld (Hamburger 1979, p. 2). Het speciaal over DD-3 uitgebrachte advies van de NAR (1980), vatte de CDP-aanbevelingen samen op p. 20-21.

vandaar 'global' in de voorgestelde naam. Op zichzelf was dit echter geenszins nieuw of bijzonder: in Unctad en in tal van andere VN-organen en daarmee geassocieerde instellingen nemen in principe alle lidstaten deel aan de besluitvorming. Het voorstel beoogde echter een vervolg te bieden voor het in 1977 mislukte experiment van de CIES – dat, zoals we in het vorige hoofdstuk hebben gezien, niet alleen buiten de VN plaatsvond, maar ook in vele andere opzichten juist wél bijzonder was geweest (met name: dat zowel Noord als Zuid werden vertegenwoordigd door slechts acht respectievelijk negentien landen, met een derde subgroep van zeven OPEC-landen, die, zo werd verondersteld en verhoopt, door hun bijzonder positie iets zouden kunnen betekenen voor de andere landengroepen). Uiteindelijk leverde dit experiment echter niets op omdat, zoals we in het vorige hoofdstuk hebben gezien, de meest terughoudende landen in het OPEC en het OESO-kamp elkaar in feite het excuus gaven om niet over de brug te komen. Vooral de met lege handen achterblijvende (overige) ontwikkelingslanden zochten daarom naar een andere vorm van overleg en onderhandelen waarbij zij meer rechtstreeks betrokken zouden zijn.

Wat echter bewoog de BNGL-leiders in Havanna om te denken dat de factor die de CIES opbrak: de houding van de meest weigerachtige (tevens de meest machtige) landen, geen hinderpaal zou zijn in de voorgestelde NRGN? Waren er aanwijzingen dat de OPEC nu wél afspraken zou willen maken over redelijke prijzen en verzekerde aanvoer van haar olie naar importerende landen? En dat de OESO dan verder over de brug zou komen dan tot nog toe was gebleken in Unctad en in al die andere fora waar in de post-CIES-jaren was gepoogd tot betere resultaten te komen?

Die aanwijzingen waren er niet of nauwelijks, al was er enige speculatie over iets belovende OPEC-intenties of belangen.¹³⁶ Omdat de BNGL bovendien alleen in zeer algemene termen had aangegeven waarover in de NRGN onderhandeld zou moeten – grondstoffen, energie, handel, ontwikkeling, en monetaire en financiële zaken, de onderwerpen die ook in de CIES aan de orde waren geweest – en niets had weten te bedenken over *hoe* die zouden moeten worden aangepakt, leek het er dus op dat deze Beweging niet veel meer dan een vaag idee en een naam had gebaard. Of iets positiever gezegd: er was dan wel een op universele deelneming gebaseerde formule gepresenteerd, maar die was inhoudelijk geheel oningevuld gebleven.

Desondanks kan, net als de NIEO-slogan in 1974, ook een geheel of gedeeltelijk lege formule een feit opleveren dat politieke gevolgen heeft – al was het alleen maar omdat de aangesproken partijen, hoewel zij – of misschien juist omdat zij – in eerste instantie in het duister tastten over de mogelijke implicaties van het initiatief, denken het zich niet te kunnen veroorloven het te negeren: de stemmenmeerderheid van ontwikkelingslanden representeert dan wel geen reële macht, maar wel plaag- en morele appèlwaarde met mogelijke imagoschade voor de tegenstander als gevolg.

Daarnaast wilden in elk geval de OESO-landen openlijk uittesten of de OPEC nu wél over de brug zou komen. En, zoals Weenink meldde, daar kwam in september 1979 nog bij dat, ongebruikelijk voor de BNGL, 'nu pijlsnel tot actie werd overgegaan: terwijl de buitenwereld eigenlijk

¹³⁶) Zo waren, aldus Weenink in een beschouwing over de betekenis van het BNGL-initiatief in *NRC-Handelsblad*, 'volgens sommige bronnen de olielanden in Havanna de andere ontwikkelingslanden tegemoet gekomen en ermee akkoord gegaan om hun prijs- en productiepolitiek zowel in Derde-Wereldverband als binnen de VN ter discussie te stellen' (Weenink 1979). Een week later wees echter Van Dam, in zijn column over dit onderwerp, op een aantal factoren die de kans op afspraken met de OPEC-landen zowel vergrootte als verkleinde. Echter, nadat hij eerst stelde dat de kansverminderende factoren (iets) groter waren, wees hij ook nog op de gebleven behoefte aan rugdekking van de OPEC bij de andere ontwikkelingslanden, die op hun beurt 'het front van de Derde Wereld gesloten willen houden', terwijl voor de OPEC ook een veel-landen-en-veel-onderwerpen-overleg, zoals voorgesteld door de BNGL, 'gunstiger' zou zijn 'dan een rechtstreekse confrontatie over energie alleen' – kortom factoren die de balans ook naar de andere kant zouden kunnen laten overhellen. Desondanks concludeerde Van Dam aan het slot toch dat 'de kans op een driehoeksruiel tussen OPEC-OECD-olie-importerende ontwikkelingslanden klein blijft' en dat 'de onderhandelingsruimte waarschijnlijk niet groter zal zijn dan in 1977' (Dam 1979c, p. 1007).

nog niet goed op de hoogte was van alle documenten die in Havanna waren aangenomen, werd het voorstel al bij de VN ingediend' (Weenink 1979b). Dat was bij de daarvoor ingestelde Committee of the Whole (de COW), die kennelijk net in sessie was of snel bijeen kon komen, alwaar de westerse landen weliswaar 'overdonderd' waren, maar wel accepteerden dat het voorstel zelfs al 'binnenkort', dat wil zeggen nog tijdens de Algemene Vergadering van dat najaar, behandeld zou worden (idem).

Gedurende deze AV-VN-besprekingen trachtten de westerse industrielanden tijd te winnen door erop aan te dringen dat de COW eerst zou nagaan of de nieuwe ronde wel voldoende kans van slagen zou hebben (*IS* 8 februari 1980, p. 4). Maar zij wilden ook dat de bestaande VN-organen en gespecialiseerde instellingen, die zich al decennia met dezelfde vraagstukken bezighielden (uitgezonderd energie waarvoor nog geen instelling bestond van producenten en consumenten), zouden worden ingeschakeld bij de nieuwe onderhandelingen, en vooral: dat zij niet door de AV gecorrigeerd zouden kunnen worden. De ontwikkelingslanden waren het daar echter niet mee eens, voor een deel omdat GATT, IMF en Wereldbank procedures en gewogen stemmen kenden die onvoldoende rekening hielden met hun belangen. Bovendien wensten zij juist wel een soort VN-supervisie, om te zorgen voor meer onderlinge samenhang tussen de bestaande deelonderhandelingen en voor meer pressie om voortgang te bevorderen. Tegelijkertijd beseften de ontwikkelingslanden echter wel dat een NRGN zonder de medewerking van de belangrijkste westerse landen geen zin zou hebben.

Na moeizame besprekingen werd op 14 december 1979 een resolutie aangenomen die de COW opdroeg de nieuwe ronde zodanig voor te bereiden, dat de reeds geplande 11e SAV-VN van augustus-september 1980 het besluit zou kunnen nemen de ronde in januari 1981 te laten starten (MinBuza 1980b, p. 87). En in die resolutie was nadrukkelijk opgenomen dat de COW eenstemmige aanbevelingen zou moeten uitwerken voor de agenda en de procedures van de NRGN, zodanig dat de lopende onderhandelingen in de bestaande instellingen er niet door zouden worden verstoord, maar werden versterkt en van samenhang worden voorzien (*IS* 8 februari 1980, p. 4). Verder moest de nieuwe ronde ook nog 'van korte duur' zijn, zo noteerde Schrijver (1979, p. 5).

Dat het NRGN-voorstel naar de 11e SAV-VN werd verwezen, kwam niet alleen omdat de G77 voort wilde maken, maar ook omdat zij een koppeling nastreefde met de al eerder voor deze SAV geagendeerde eindbespreking van de ontwerptekst voor DD-3. Veronderstellend dat de B-groep meer waarde hechtte aan die laatste, hoopte de G77 haar eigen medewerking aan bepaalde B-wensen voor DD-3 afhankelijk te kunnen maken van grotere concessiebereidheid ten behoeve van de NRGN.

Deze koppeling: geen akkoord over het een zonder een akkoord over het ander, hebben de ontwikkelingslanden lang volgehouden. Ook de landen van de B-groep werkten echter met een soort koppeling, zij het niet allemaal dezelfde. Zo wilden de meest behoudende landen in de DD-3-tekst bijvoorbeeld nog geen tegemoetkomingen opnemen waartoe zij eventueel wel bereid zouden zijn (zoals bepaalde wijzigingen in de stem- en besluitvormingsprocedures van het IMF, de Wereldbank en de GATT), maar die zij in eerste instantie liever als concessie achter de hand hielden voor het geven-en-nemen-proces in de NRGN. De Nederlandse regering daarentegen, opnieuw meer gehecht aan 'de Ontwikkelingsstrategie' dan enig ander land, draaide in de MvT voor 1981 de argumentatie liever om: het zou niet juist zijn de reikwijdte van de strategie te beperken teneinde eventuele concessies aan de ontwikkelingslanden te kunnen bewaren 'als ruilmiddel' in de "New Round".¹³⁷

¹³⁷⁾ Tevens redenerend, in de daarna volgende zin in deze MvT, dat 'een hele of halve mislukking van de strategie [bedoeld werd waarschijnlijk: een minder ver gaand strategiedocument] ongetwijfeld ook een negatieve weerslag zou hebben op het toch al sombere Noord-Zuidklimaat en daarmee zeker ook de vooruitzichten voor de "New Round" nadelig zou beïnvloeden' (MinBuza 1980b, p. 90).

Tot in de zomer van 1980 was men noch in de DD-3-PrepCom noch in de COW gereed gekomen met de vereiste stukken voor de SAV, die op 25 augustus zou aanvangen in New York. Waarschijnlijk waren de besprekingen over de strategietekst het verst gevorderd: er lag althans al een 'geconsolideerde voorzitterstekst' van de Pakistaanse PrepCom-voorzitter Naik op tafel, met de nog niet geaccordeerde tekstgedeelten tussen vierkante haken (Schrijver 1981, p. 7). Deze auteur, die zelf aanwezig was bij de daarna volgende SAV-vergadering, beschrijft gedetailleerd hoe over de verschillende 'hete hangijzers' werd gedacht en hoe met name de gedeelten die tevens NRGN-vraagstukken betroffen werden aangepast onder druk van westerse landen. En dat leidde tot een compromisresolutie voor de nieuwe Ontwikkelingsstrategie – volgens Schrijver de langste die ooit aan de AV was voorgelegd (idem, p. 1) –, die vermoedelijk ook wel door de G77 nog ter zitting zou zijn aanvaard als niet de discussie over de NRGN was vastgelopen.

De problemen die dit vastlopen veroorzaakten betroffen zowel de agenda als de procedure van de nieuwe ronde. Dat leken weliswaar strategisch-inhoudelijk de belangrijkste kwesties te zijn; desondanks schijnt het niet aan de meningsverschillen daarover te hebben gelegen dat het misliep. Althans, afgaande op het verslag van Schrijver, ging het ene na het andere westelijke land overstag voor het voorstel van de G77, dat inhield dat de gespecialiseerde organisaties een rol werd toebedeeld in de onderhandelingen en dat over *alle* belangrijke zaken van de Ronde de besluitvorming zou plaatsvinden door middel van consensus – wat wel afweek van het huishoudelijk reglement van de AV, maar toch wel vaker voorkwam. Alleen de VS bleven weigeren, en dat was volgens deze auteur waarschijnlijk niet eens zozeer omdat het compromis als zodanig onacceptabel was, maar omdat de Carter-regering meende zich vlak voor de presidentsverkiezingen in november 1980 'geen enkele concessie in de in de VS zo onpopulaire VN' te kunnen veroorloven. Volgens geruchten volgde de Reagan-campagne het gedrag van de Amerikaanse delegatie op de voet en probeerde die een stokje te steken voor elke concessie die het regerings-beleid voor de komende jaren maar enigszins zou vastleggen.¹³⁸ Bang om geïsoleerd te komen staan 'deden de VS een krachtig en rechtstreeks beroep op Bonn, Parijs, Tokio en Londen hen niet in de kou te laten staan.' En dat was niet tevergeefs bij de BRD en het VK, die hun politieke solidariteit met de VS lieten voorgaan boven die met hun EG-partners, die wel instemden met het compromis (idem, p. 11).

Daarmee was volgens Schrijver op 15 september 1980 – tien dagen na de oorspronkelijk geplande beëindiging van de zitting – de mislukking van de 11e SAV een feit. Want uit protest tegen het vastlopen van de NRGN-voorbereidingen weigerde de G77 op haar beurt de DD-3-tekst te aanvaarden. Dat laatste was weliswaar alleen een politiek gebaar, want de G77 liet niet na wel met tevredenheid kennis te nemen van de bereikte consensus over die tekst. En dat vulde zij vervolgens weer aan door aan het eind van september op een ministeriële bijeenkomst van de G77 te besluiten, dat de uitonderhandelde Strategie voor 1981-1990 alsnog tijdens de gewone zitting van de AV-VN kon worden aangenomen. Dat gebeurde bij acclamatie op 5 december 1980 (idem), al moet er wel aan toe worden gevoegd dat de toch al gematigde tekst nog verder werd aangetast door een groot aantal beperkende stemverklaringen van vooral westerse landen (*IS* 23 januari 1981, p. 15).

Hoewel het DD-3-drukmiddel hen door het verstrijken van de tijd geleidelijk ontviel, gaven de ontwikkelingslanden hun streven naar een NRGN nog niet op. Tijdens de reguliere sessie van de AV in de rest van het najaar werd er weer volop aan getrokken, deze keer ook door de op dat moment fungerende voorzitter van de AV, de Westduitse baron Von Wechmar. Dat de BRD, één van de drie blokkerende landen in de 11e SAV, nu in deze bij uitstek bemiddelende rol was be-

¹³⁸) Ik herinner eraan dat in die maanden ook het probleem van de Amerikaanse ambassade-gijzelaars in Teheran nog altijd niet was opgelost en dat één week na afloop van de 11e SAV-VN de oorlog tussen Irak en Iran uitbrak. In pro-ontwikkeling-kringen was men al ruim vóór dat moment diep teleurgesteld over wat de Carter-regering presteerde op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. Het bewees eens te meer dat het hebben van 'politieke wil' – want die hadden Carter c.s. wel – op zichzelf niet voldoende is voor een goed pro-ontwikkeling-beleid (zie in dezelfde geest ook Rothstein 1979, p. 7, inclusief noot 4).

land, werd nog méér interessant toen bleek dat Von Wechmar zich persoonlijk vergaand inzette om de kloof tussen de voor- en tegenstanders van de nieuwe ronde te dichten.

Omdat de drie weigerachtige landen het meest beducht waren voor verlies van bevoegdheden van instellingen als het IMF en de GATT, terwijl over de richting van OPEC's standpunten steeds meer twijfel ontstond, begon de Westduitser met een poging om, zoals Weenink het later omschreef: 'via de andere kant een doorbraak te forceren.' Door eerst overeenstemming te zoeken over de agenda van de onderhandelingen, hoopte hij dat daarna de procedureproblemen wat minder zwaar op de maag zouden liggen. Hoewel dit niet helemaal slaagde, zou uit een vertrouwelijk document dat de *New York Times* in december 1980 in handen kreeg, zijn gebleken dat er 'nog zeker twee essentiële geschilpunten waren blijven staan': de weigering van de OPEC om op mondiaal niveau over de prijsvaststelling van hun olie te praten, en de weigering van de westerse landen om via het scheppen van SDR's de ontwikkelingsfinanciering van de Derde Wereld uit te breiden (Weenink 1981a). Hoewel het eerste al fataal genoeg leek, wilde Von Wechmar zijn pogingen nog niet opgeven, zodat de AV hem toestemming gaf tot 15 januari 1981 door te gaan met het polsen van Noord en Zuid. En toen dit op die datum nòg niet tot resultaat had geleid, werd zijn mandaat 'opnieuw verlengd, nu voor onbepaalde tijd' (idem).

Misschien zou het, als we mogen aannemen dat Von Wechmar niet helemaal zonder ruggespraak met zijn eigen regering doorzette, wat betreft de BRD nog wel tot een akkoord hebben kunnen komen. Maar in de VS werd niet alleen tijdens de overgangsperiode na de verkiezingen, maar ook nadat het Reagan-bewind zijn koers definitiever had bepaald, nauwelijks meer aandacht geschonken aan de G77-wensen voor een onderhandelingsronde in de VN. En in het VK, waar Margaret Thatcher in mei 1979 Eerste Minister was geworden, werd dit VS-standpunt al snel nagevolgd en versterkt. (Wat dit betekende voor de verdere coördinatie van het Europese standpunt in het Noord-Zuid-overleg zullen we in de volgende subparagraaf zien.)

Wat betreft Nederland wil ik alleen nog memoreren dat het zich in alle hierboven behandelde besprekingen duchtig weerde aan de zijde van de landen die naar een voor de Derde Wereld acceptabel compromis zochten. Inhoudelijk was onze invloed op de onderhandelingen over de nieuwe Ontwikkelingsstrategie, mede gezien onze decennia-oude reputatie en inbreng daarbij, ongetwijfeld het grootst – al strandden de initiatieven vaak al in het vooroverleg van de EG-landen.¹³⁹

Ten aanzien van de NRGN ging het meer om meepraten over wat de belangrijkste staten en landengroepen wel of niet bereid waren te doen, en pogen dat te verbeteren. Dat was weliswaar geen passieve en alleen op de achtergrond opererende inzet. Maar de indruk is toch dat de Nederlandse interventies bij de NRGN-voorbereidingen klein en marginaal bleven, en zich ook hier weer voornamelijk binnen het vooroverleg van de EG afspeelden. Alleen al daarom kon het optreden van ons land deze keer onmogelijk het effect of de weerklink sorteren die we in Pronks periode verschillende malen hebben gezien.

Daarnaast was De Koning ook bij de 11e SAV wèl aanwezig in het begin (voor het EG-overleg en om een rede af te steken in het plenaire debat), maar keerde hij niet terug in de weken van het steeds weer verder uitgestelde slot, toen er gelegenheid zou zijn geweest voor een wijs bemid-

¹³⁹) Bijzonder teleurgesteld was De Koning dan ook, dat in het ministeriële vooroverleg ten behoeve van de 11e SAV-VN in augustus-september 1980 in New York, de EG-partners het zelfs over de omvangsdoelstelling van de hulp niet meer eens konden worden: de meeste lidstaten wilden zich nog steeds niet vastleggen op het bereiken van 0,7% BNP in 1984, laat staan op 1% BNP in 1990. Door de onenigheid daarover kon men aan andere zaken niet eens meer toekomen. 'De EG is nu een "nowhere-blok"', zo zou De Koning 'bitter' hebben gezegd (aldus Weenink 1980b). Ik moet er echter op wijzen dat de minister zich in juni 1980 al bij voorbaat had neergelegd bij een besluit van zijn collega's in de Nederlandse onderraad voor Europese Zaken, de REZ, waarmee het vermelden en verdedigen van de 0,7% ODA-doelstelling ondergeschikt werd gemaakt aan de wens de Europese eensgezindheid in de komende 11e SAV-VN zoveel mogelijk intact te laten (zie het kritische ambtelijk memorandum over dit besluit, d.d. 30 juli 1980, opgenomen in Dierikx et al., red., 2007, p. 599-600).

delingsgebaar of een slimme inhoudelijke suggestie. En in zijn speech, die weliswaar diverse belangrijke zaken bevatte waarover het in de onderhandelingen ging, repte de minister opnieuw met geen woord over de wenselijkheid om bij al die structurele zaken ook de belangen van de armste en meest kwetsbare groepen in ontwikkelingslanden te betrekken in de af te spreken aanpak.¹⁴⁰

Vermoedelijk was er binnen DGIS weinig of geen aandacht (meer) voor deze groepen, want ook de ambtelijke stukken die betrekking hadden op de NRGN gingen er nergens op in.¹⁴¹

7.2.5 De EG en ontwikkelingslanden en De Konings laatste OS-maanden

Het grootste deel van deze subparagraaf is gewijd aan de pogingen van De Koning om in de Europese Gemeenschap een beter ontwikkelingsbeleid en een meegaandere stellingname in het Noord-Zuid-overleg te bewerkstelligen. In de eerste sectie bespreek ik de daarvoor noodzakelijke voorbereidingen in Nederland, en in de sectie daarna wat ervan terecht kwam tijdens het Nederlandse Raadsvoorzitterschap in het eerste halfjaar van 1981. De subparagraaf wordt daarna afgesloten met enkele conferenties op de valreep van De Konings OS-ministerschap en in de rest van het najaar van 1981.

Naar een beter ontwikkelingsbeleid van de Europese Gemeenschap? – de voorbereidingen

Dat De Koning en het kabinet-Van Agt waar mogelijk een gemeenschappelijk EG-optreden prefereerden boven een louter Nederlands optreden kon in de voorgaande secties al verschillende keren wordenesignaleerd. Het bleek ook weer in de eerste ambtelijke notitie die aan het NRGN-voorstel van de BNGL was gewijd: na verwijzing naar de reeds in OESO-verband voorbereide eerste reacties op dit voorstel en de verklaring die Ierland er namens de EG over had afgelegd in de VN, merkte deze notitie van 22 oktober 1979 op dat Nederland ervan uitging dat een 'communautaire stellingname – ook waar het Verdrag van Rome dit niet vereist – te verkiezen is boven nationaal optreden, indien een communautaire houding per saldo meer uitzicht biedt op positieve resultaten voor ontwikkelingslanden.'¹⁴² Kritisch bleef men overigens wel: zo werd bijvoorbeeld ruim een jaar later, in verband met de aanstaande Europese Raad (ER), aan Van Agt en Van der Klaauw geadviseerd zich te 'hoeden' voor uitspraken die de toen lopende bemiddelingspogingen

¹⁴⁰⁾ Om hem recht te doen voeg ik toe dat De Koning aan het eind van zijn rede wel aandacht vroeg voor de positie van de genoemde meest behoeftigen groepen in die landen, daar waar hij pleitte voor voorzieningen die het recht op voedsel, onderwijs, huisvesting, medische zorg, enzovoort, zouden vastleggen, en die in de vorm van 'het recht op een acceptabel niveau van welzijn' erkend en opgenomen dienden te worden in de in bespreking zijnde internationale overeenkomst over economische, sociale en culturele rechten. Maar dat is wat anders dan het zoeken naar *koppelingen*, direct en/of indirect, tussen internationale structuurmaatregelen en een binnenlands beleid ten behoeve van deze groepen. (De rede van De Koning in New York, die gehouden werd op 29 augustus 1980, is afgedrukt in *IS* 1980-9, p. 427-430, met de aangehaalde woorden op p. 430.)

¹⁴¹⁾ Althans de zes stukken die het vijfde ING-boek erover heeft opgenomen: het eerste, document 137, d.d. 22 oktober 1979, was nog geschreven vóór de Kamermotie over de structuurnota, maar de overige kwamen erna: zie de documenten 199, 200 en 200A, 208 en 255, daterend van 25 november 1980 t/m 9 februari 1982 (Dierikx et al., red., 2007, passim).

¹⁴²⁾ Dierikx et al., red., 2007, p. 437. Dat de conditioneel geformuleerde bijzin uit dit citaat langzamerhand ritualistisch trekjes vertoonde en blijkbaar niet was bedoeld om het nadenken over alternatieven te bevorderen, blijkt uit het geheel ontbreken van de vraag: wat als de communautaire stellingname per saldo *minder* positieve of zelfs *onvoldoende* resultaten lijkt te gaan opleveren voor ontwikkelingslanden? Zoals deze vraag volgens het in noot 140 genoemde REZ-besluit al niet eens meer zou *mogen* worden gesteld als er lidstaten zouden weigeren de 0,7% BNP-doelstelling te accepteren, zo bleek dus ook hier de 'mits' van De Konings 'ja mits'-beleid tegenover de EG niet erg serieus meer te zijn, net als in de eerder besproken delegatie-instructie voor Unido-3 (zie p. 753, inclusief noot 118).

van Von Wechmar zouden kunnen doorkruisen. Waarna de zin volgde: 'In geen geval mag de ER zich voor wat betreft de tekst (...) scharen achter de drie dissidenten' – waarmee de VS, het VK en de BRD werden bedoeld, die aan het eind van de 11e SAV een mogelijk compromis over de start van de NRGN hadden verhinderd.¹⁴³

In de eerste helft van 1981 zou Nederland weer aan de beurt zijn voor het voorzitterschap van de Europese ministerraden. Dit hield onder andere in dat De Koning tijdens dit laatste halve jaar van zijn OS-ministerschap zou fungeren als voorzitter van de Raad van Ontwikkelingsministers in de EG. Het werd dus zaak na te gaan hoe, naast ad hoc interventies als de bovenaangehaalde, een meer gestructureerde poging kon worden gedaan het ontwikkelingsbeleid van zowel de Gemeenschap als haar individuele lidstaten te verbeteren. In een voorbereidend ambtelijk memorandum, d.d. 23 mei 1980, werd eraan herinnerd dat De Koning reeds in de OS-Raad van oktober 1979 (dus kort nadat zijn structuurnota naar het parlement was gestuurd) had gesteld 'dat hij ook en met name de structurele relaties van de EG met de ontwikkelingslanden' wilde bespreken, 'naast de thema's op het terrein van de hulpverlening die onverkort hun betekenis behouden' (Die-riks et al., red., 2007, p. 561). In de eerste helft van 1980 (onder Italiaans voorzitterschap) werd geen OS-Raad meer verwacht, maar het was nog onbekend of die misschien naar het komende najaar zou worden verplaatst. Bovendien leende zo'n Raad van OS-ministers zich slecht voor besprekingen van structurele OS-zaken: enerzijds omdat inmiddels de meeste van de andere lidstaten niet eens (meer) een OS-minister hadden; maar anderzijds ook omdat, als ze er wél een hadden, deze meestal niet de coördinerende bevoegdheden bezat die de Nederlandse OS-bewindsman tot op zekere hoogte wél had.¹⁴⁴ Maar ook in Nederland waren die op bepaalde punten beperkt, juist in twee gevallen waarin de EG een hoofdrol speelde: zowel bij de ontwikkelingssamenwerking in het kader van de Lomé-Conventie met de ACS landen, als bij het Algemeen Preferentieel Systeem dat voor alle ontwikkelingslanden was opgezet.¹⁴⁵

De auteur van dit memorandum concludeerde dan ook terecht, dat tot op dat moment 'voor besluitvorming over structurele relaties van de EG met de ontwikkelingslanden in de OS-Raad geen plaats is veroverd' (idem). En het was twijfelachtig of dat nog vóór of tijdens het Nederlandse voorzitterschap zou veranderen, of dat de invloed van de Nederlandse OS-minister nog op een

¹⁴³) Dierikx et al., red., 2007, p. 694 (cursivering in de bron). De citaten komen uit de 'briefing' en 'speaking notes' ten behoeve van de premier en de minister, d.d. 27 november 1980. Het weggelaten deel na de cursivering in het citaat gaf tussen haakjes aan dat er (vermoedelijk) wel 'intellectuele overeenstemming' was met de aangehaalde dissidente landen, maar dat deze 'naar buiten toe niet hoeft te worden aangegeven.' Als achtergrond werd toegelicht dat de ministeries van Financiën 'in een aantal landen' een afhoudend standpunt hadden 'uit zorg voor behoud en bescherming van de competentie van de gespecialiseerde organisaties (IMF!!).' Nederland deelde die zorg, maar stelde zich op het standpunt 'dat in beginsel alles bespreekbaar kan zijn in de NRGN, mits besluitvorming aan de gespecialiseerde fora voorbehouden blijft op die terreinen welke tot hun exclusieve competentie behoren' (Dierikx et al., red., 2007, p. 694). Alsof dit laatste een van God gegeven wet was! Maar goed, het was wel een poging een wat minder harde middenpositie in te nemen.

¹⁴⁴) Ik heb niet kunnen achterhalen hoeveel van de tien EG-landen een aparte OS-minister hadden in 1981, maar uiteraard namen landen die er geen hadden wel met een ambtelijke delegatie deel aan een OS-Raad – al zaten daar dan alleen BuZa-ambtenaren in of van Algemene Zaken, afhankelijk van waar in die landen de ontwikkelingshulp behandeld werd. De vakministeries die echt de handel, investeringen en financieel-monetaire betrekkingen met ontwikkelingslanden in hun portefeuille hadden, participeerden allemaal in één of meer EG-Raden van hun beleidsgebied, en er was op EG-niveau nog geen contact, laat staan coördinatie, tussen hun Raden en die van de OS-ministers.

¹⁴⁵) Bij beide onderwerpen had minister De Koning wel zijn aandeel in de Nederlandse besluitvorming terzake, maar lag de beleidsuitvoering en de EG-discussie daarover zo goed als geheel in handen van respectievelijk de minister van BuZa, door deze gedelegeerd aan de staatssecretaris van Europese Zaken (ten aanzien van Lomé, sinds de streek die Van der Stoep leverde in 1973), en de minister van EZ (die er ten aanzien van het APS bijvoorbeeld op stond dat het EG-overleg daarover bleef voorbehouden aan het vaste comité voor de handelspolitiek (Comité 113) en dat de EG-OS-Raad zich daar niet over diende uit te spreken – aldus het bovengenoemde ambtelijk memorandum (Dierikx et al., red., 2007, p. 561)).

andere manier, direct of indirect via Nederlandse collega-ministers, zou kunnen doordringen tot de EG-Raden waar het structurele beleid ten aanzien van ontwikkelingslanden wél werd voorbereid.

Het lijkt erop dat De Koning die laatste mogelijkheden weliswaar niet versmaadde, maar zijn kaarten toch vooral wilde zetten op de OS-Raad, die hij zelf over enkele maanden zou voorzitten. In de MvT voor 1981 schreef hij namelijk, kennelijk niet geremd door de genoemde beperkende factoren, dat de regering van oordeel was dat de OS-Raad 'een wezenlijke rol dient te spelen op het terrein van het EG-beleid met betrekking tot de Noord-Zuid-relaties.' Die OS-Raad zou zelfs een 'forum van overleg en besluitvorming' over die relaties moeten worden, zoals in 'de afgelopen jaren' ook in 'diverse' Nederlandse initiatieven voorop had gestaan (MinBuza 1980b, p. 72). Hoewel in voorgaande jaren na een reeks van besprekingen met de Europese Commissie en met andere lidstaten 'helaas' moest worden geconcludeerd, dat de discussie over het versterken van de rol van de OS-Raad 'tot nu toe zonder vervolg is gebleven', bleef de minister bij zijn mening dat naast de hulpverlening ook 'de rol van de EG in de Noord-Zuid-dialoog' – waarmee niet alleen de NRGN werd bedoeld – in komende OS-Raden moest worden besproken (idem). Toch had hij zelf, vlak daarvoor, vier redenen opgesomd waarom een discussie over de gewenste statusverhoging van de OS-Raad vrijwel uitzichtloos was; en ook ten aanzien van de Lomé-samenwerking en andere Europese beleidsterreinen die raakten aan belangen van ontwikkelingslanden waren er wezenlijke hindernissen.¹⁴⁶

Wat ondernam De Koning om zijn ideeën over deze kwestie in de EG aan de man te brengen? In de eerste plaats wist hij kennelijk tijdens of na de volgende OS-Raad, die toch nog in het najaar van 1980 werd gehouden, gedaan te krijgen dat het euvel van de slechts eens per jaar gehouden bijeenkomsten, in elk geval in 1981 zou worden gecorrigeerd: er kwamen er zelfs drie, twee tijdens de Nederlandse voorzittersbeurt (waarover verderop meer), en een derde op 3 november 1981 (waaraan De Konings opvolger, Van Dijk, zou deelnemen).¹⁴⁷

Verder was er kennelijk al eerder in 1980 besloten dat er een goed doorwrocht stuk moest komen, dat, aansluitend bij De Konings structuurnota van het jaar daarvoor, de meest relevante zaken voor een gemeenschappelijk EG-beleid van structurele ontwikkelingssamenwerking geactualiseerd op een rijtje zou zetten. Dezelfde MvT voor 1981 kondigde dan ook aan dat 'binnenkort'

¹⁴⁶) De eerste van de vier beperkingen van de OS-Raad die De Koning in de MvT voor 1981 noemde was, dat deze Raad doorgaans slechts één maal per jaar plaatsvond, en dat vond hij terecht 'ten enenmale onvoldoende voor een wezenlijke beïnvloeding van het EG-besluitvormingsproces ten aanzien van de Noord-Zuid-betrekkingen.' De tweede 'belemmerende factor' was, 'dat andere lidstaten deze OS-Raad een veel beperktere rol toedenken' (namelijk alleen op het terrein van de hulpverlening), en dat hing samen met de derde factor: 'de verscheidenheid in bevoegdheden van de bewindslieden in de lidstaten, die verantwoordelijk zijn voor het beleid voor ontwikkelingssamenwerking.' En dat had ook te maken met de vierde factor: 'de beperkte prioriteit welke het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid als zodanig momenteel helaas in de Gemeenschap en in de lidstaten geniet' – gepreoccupeerd als men was met de algemene economische malaise in de landen (MinBuza 1980b, p. 72). Daarnaast moest de neiging van verschillende lidstaten om de ACS-landen van de Lomé-conventie te beschouwen als een 'eigen' groep van ontwikkelingslanden, die om verschillende redenen (historische banden en politiek-economische belangen) principieel anders dient te worden behandeld dan de overige ontwikkelingslanden, in feite als een vijfde beperking van de OS-Raad worden beschouwd. Zolang deze lidstaten dit onderscheid blijven maken, zullen zij om deze reden ook niet geneigd zijn de OS-Raad bevoegdheid te geven over het geheel van de structurele relaties met ontwikkelingslanden. De Koning merkte wel op dat Lomé buiten de OS-Raad viel (idem, p. 73), maar deed net alsof dat geen belemmering was voor zijn plannen.

¹⁴⁷) De informatie dat er op 18 november 1980 toch een OS-Raad kwam ontleen ik aan een bericht over de eerste OS-Raad in 1981, waarin verwezen werd naar eerdere discussies over het hongervraagstuk in de november-bijeenkomst (Europa van Morgen, 20 mei 1981, p. 301). Of tijdens deze laatste OS-Raad ook al onderdelen van De Konings voorstellen ten aanzien van de OS-Raad werden ingebracht, is uit dit bericht niet op te maken – waarschijnlijk niet. Evenmin is in dit bericht te lezen of het besluit om al in de eerste helft van 1981 twee OS-bijeenkomsten te houden reeds in 1980, en op voorstel van De Koning, is genomen – maar dat lijkt wel waarschijnlijk omdat het feit als zodanig al kort na die novembervergadering bekend was en in de hierna genoemde nota staat vermeld (MinBuza 1980c, p. 51).

een nota 'EG-beleid voor ontwikkelingssamenwerking' zou worden aangeboden aan het Nederlandse parlement (MinBuza 1980b, p. 73).

Was deze nota alleen bestemd voor debat en besluitvorming in Nederland over het door ons land in Brussel te propageren structurele OS-beleid van de EG, of meteen ook voor het op gang brengen van het in Brussel wenselijke debat met de andere lidstaten en de Europese Commissie over de inhoud van dat EG-beleid? Dat laatste stond er weliswaar niet bij, maar het was zonneklaar dat het vroeg of laat die kant op moest gaan, eenvoudig omdat uiteindelijk alléén via besluiten in Brussel een verbetering van het ontwikkelingsbeleid van de EG tot stand kan komen.

Alvorens op dit laatste door te gaan eerst even de wijze waarop de nota geschreven werd. Die had namelijk heel wat voeten in aarde, vooral omdat men geconfronteerd werd met de gevolgen van de fout van het jaar daarvoor bij de voorbereiding van de structuurnota. Toen waren de ministers die een deel van de politiek-economische relaties met ontwikkelingslanden onder hun hoede hadden, niet alleen te laat, maar huns inziens ook op een verkeerde wijze ingeschakeld bij de voorbereiding van die nota.¹⁴⁸ De drie ministeries (Financiën, EZ en Landbouw & Visserij) die ook nu weer nodig waren bij de op de EG toegespitste nota – naast uiteraard de staatssecretaris voor Europese Zaken – wilden zich niet nòg eens door OS laten overrompelen en bedongen dat eerst zij elk op hun eigen terrein de concepten van de nieuwe nota zouden opstellen. En die deelconcepten zouden dan interdepartementaal tot één geheel worden gebracht – niet meer via de CCOS, zoals bij de structuurnota was gedaan, maar, omdat het nu de EG betrof, via de Coördinatie-Commissie voor Europese Integratie (CCEI).¹⁴⁹ Halverwege 1980 zag het er evenwel naar uit dat deze procedure problemen gaf en in elk geval veel te veel tijd ging kosten, zodat alsnog moest worden besloten DGIS-SA te verzoeken een eerste concept van de gehele nota te maken. Wel moest dat daarna nog steeds op de gewijzigde manier interdepartementaal worden gefinaliseerd.¹⁵⁰

Vervolgens waren er nog wel wat problemen bij de finale vaststelling van de conceptnota in de ministerraad van 21 november 1980, die gedeeltelijk nog met een extra overleg tussen de vijf bij de nota betrokken bewindslieden moesten worden opgelost – op een onderdeel daarvan kom ik verderop nog terug.¹⁵¹ Maar op 28 november 1980 was de nieuwe *'Nota EG-beleid en Ontwikkelingssamenwerking'* eindelijk klaar. Met als ondertekenaars, in deze volgorde: minister De Koning, staatssecretaris Van der Mei en de ministers Van Aardenne (EZ), Van der Stee (Financiën) en Braks (L&V), werd op die datum een gezamenlijke brief aan de Tweede Kamer gepresenteerd waarin zij hun nota aan het parlement voorlegden.¹⁵²

De nota had een sterk op de structuurnota gelijkende opzet, en gaf net als deze een even grondige als gedegen analyse van de gewenste aanpak: na een inleiding en een korte beschrijving

¹⁴⁸⁾ Hun meningen en de daarmee samenhangende problemen van de CCOS behandel ik gedetailleerder in paragraaf 7.3.4.

¹⁴⁹⁾ De officiële naam daarvan was overigens: Coördinatie-Commissie voor Europese Integratie en Associatieproblemen, waarmee werd onderstreept dat die laatste niet onder de bevoegdheden van de OS-minister vielen, maar onder die van de staatssecretaris voor Europese Zaken.

¹⁵⁰⁾ Deze gang van zaken werd mij op 20 oktober 2010 telefonisch beschreven door de heer Guus Heim, destijds werkzaam op DGIS-SA en belast met de uitwerking met het eerste OS-concept van de nieuwe nota. Prof. F. van Dam, toen hoofd van SA en plv.DGIS, onder wiens leiding ook deze nota tot stand kwam, bevestigde op 26 oktober 2010 (eveneens telefonisch) dat het zo wel ongeveer gegaan was.

¹⁵¹⁾ Het probleem is dat de notulen van deze ministerraadsvergadering van 21 november 1980 waaruit het benodigde extra overleg blijkt, door de ING-redactie slechts voor een gedeelte zijn opgenomen in het vijfde boek (Dierikx et al., red., 2007, p. 683-686). Bovendien betreffen opgenomen passages hoofdzakelijk het al of niet compenseren van de waarschijnlijke schade die ontwikkelingslanden zouden ondervinden van de toetreding tot de EG van Griekenland (en later Spanje en Portugal), zoals eerder genoemd in subparagraaf 7.2.3. Alleen enkele institutionele problemen, die er eveneens in staan, komen verderop aan de orde.

¹⁵²⁾ De brief van de vijf bewindslieden is samen met de nota verschenen als Tweede Kamerstuk (MinBuza 1980c). De ruim 50 pagina's ervan zijn samengevat in *IS* 1981-1 (p. 8-15).

van de actuele relaties tussen de EG en de Derde Wereld, volgde een uitgebreide, per sector georganiseerde uitwerking van het gemeenschappelijke EG-beleid dat Nederland bepleitte. Waarna het geheel werd afgerond met een apart hoofdstuk over het gemeenschappelijke hulpbeleid en een veel zwakker hoofdstuk over de institutionele problemen bij het benodigde beleidsoverleg in Brussel.

Eén van de zwakten van dit slothoofdstuk was dat het, net als de begeleidende brief van de vijf bewindslieden, naliets te zeggen over de verdere procedure. Er werden wel wat mogelijke opties geschetst voor verschillende Nederlandse delegaties naar diverse EG-Raden waar relaties met ontwikkelingslanden in het geding waren; maar een echt plan, met procedurele en institutionele voorstellen aan de lidstaten, ontbrak. Ook het antwoord op de reeds hierboven gerezen vraag – of de nota uitsluitend diende ter vaststelling van de Nederlandse standpunten op de verschillende beleidsterreinen, of tevens was bedoeld als voorzet voor de beleidsdiscussie met de andere lidstaten en de Commissie in Brussel – bleef in nevelen gehuld. De reden was, zoals nog zal blijken, dat daarover groot meningsverschil was ontstaan in Den Haag. En dat was niet alleen vervelend, zó kort voor het begin van het Nederlandse voorzittershalfjaar, maar ook heel vreemd.

In principe hoefde de gestelde vraag namelijk helemaal niet moeilijk te zijn: één en hetzelfde stuk zou, wellicht met kleine aanpassingen vanwege de verschillende fora, tegelijkertijd zowel het beleidsdebat in Den Haag als dat in Brussel kunnen voeden. En een reden om het Brusselse debat op het Haagse te laten wachten was er niet,¹⁵³ terwijl er wel praktische redenen waren om het simultaan te doen: het genoemde voorzitterschap van de EG-Raden zou immers een unieke gelegenheid bieden om vanuit die positie de beleidsdiscussie in Brussel aan te zwengelen – niet alleen in de OS-Raad, die De Koning zou leiden, maar ook in de vak-Raden waar de mede-ondertekenaars van de nota de voorzittershamer zouden hanteren. Uiteraard moest de nota, wilde zij geschikt zijn voor deze simultane operatie, wel aan bepaalde vormvereisten voldoen, maar het zou zonde zijn om daar zwaar aan te tillen. Niet alleen immers was het, gezien de moeilijkheden in de Noord-Zuid-dialoog, de hoogste tijd om het toch al veel te lang uitgestelde Europese debat over de structurele relaties met ontwikkelingslanden een nieuwe duw te geven, het komende halfjaar was ook de laatste gelegenheid voor dit kabinet, en voor De Koning persoonlijk, om daar met alle middelen voor te zorgen – dat er in het voorjaar van 1981 nieuwe verkiezingen zouden zijn voor de Tweede Kamer stond toen al vast.

Zo ongeveer moet de gedachtegang bij DGIS, en met name bij SA, hebben geluid en waar-schijnlijk was ook De Koning deze mening toegedaan.¹⁵⁴

Toch is het niet zo gegaan: officieel is de gezamenlijke nota van de vijf bewindslieden namelijk *niet* aan de andere lidstaten en de Europese Commissie voorgelegd, en dus ook niet gebruikt als basis voor een door Nederland gewenste discussie over het toekomstige beleid van de Gemeenschap. Voor zover ik heb kunnen vaststellen zijn echter noch het feit van de niet-indie-ning in Brussel noch de redenen daarvoor¹⁵⁵ destijds extern bekend gemaakt – en ook niet op een andere manier bekend geworden buiten de bij de nota betrokken departementen.¹⁵⁶ Het vreemdst

¹⁵³) Ook staatsrechtelijke bezwaren waren er niet. In Brussel zaken op de agenda (laten) zetten zonder voorafgaande parlementaire instemming was niet ongebruikelijk: ook het Nederlandse Memorandum dat Pronk in 1976, bij gelegenheid van hetzelfde Raadsvoorzitterschap in de tweede helft van dat jaar, aan de Europese partners voorlegde, was niet voorafgaand ter inzage gegeven aan, laat staan goedgekeurd door, de Tweede Kamer.

¹⁵⁴) Dit zijn slechts vermoedens omdat geen van de door mij geraadpleegde ex-ambtenaren er nauwkeurige herinneringen aan had. Het gestelde wordt echter wel bevestigd door het hierna volgende feitenrelaas.

¹⁵⁵) Ik heb wel één of twee ex-ambtenaren gesproken die zich meenden te herinneren dat het nooit de bedoeling was de nota tevens aan Brussel voor te leggen als aanzet voor toekomstig gemeenschappelijk beleid, maar dat wordt tegengesproken door andere bronnen en door het hierna gepresenteerde schriftelijke bewijs.

¹⁵⁶) Deze laatste bewering baseer ik op een tweetal artikelen van Dr Gerrit Faber tijdens en na De Konings voorzittersperiode (Faber 1981a en 1981b) en twee recente telefoongesprekken met hem (op 2 en 20 september 2010). Het eerste artikel is een bespreking van de EG-OS-nota van november 1980 waarin de auteur in de inleiding

van alles is dat zelfs de Tweede Kamer er kennelijk niet, of pas met vertraging, over werd geïnformeerd, en dat die ruim vier maanden na afloop van de voorzittersperiode nog altijd in onwetendheid verkeerde over de ontvangst van de nota bij de Europese partners. Dat laatste blijkt uit één van de 155 schriftelijke vragen die de Kamer in nieuwe samenstelling (na de verkiezingen van 26 mei) in november 1981 stelde over de laatste begroting en MvT van De Koning. De vraag die diens opvolger Van Dijk te beantwoorden kreeg was of 'de Nota EG-beleid en ontwikkelings-samenwerking al [was] behandeld in de Algemene Raad, en zo ja, wat de respons was' geweest.¹⁵⁷

Van Dijk antwoordde dat de Nota 'in eerste instantie geschreven' was voor het Nederlandse parlement, en dat zij in die vorm 'qua opzet niet geschikt bleek voor formele indiening in EG-instellingen' (*IS* 1982, p. 34). Het eerste deel van dit antwoord was echter niet juist: de nota was in eerste instantie *niet uitsluitend* voor het parlement bestemd, en werd pas op een onmogelijk laat tijdstip tegengehouden voor Europese behandeling. Deze toedracht is af te leiden uit een memorandum dat één van de centrale betrokkenen bij de totstandkoming van de nota, Prof. H. C. Posthumus Meyjes, destijds DGES en belast met de uitvoerende leiding van de CCEI, op de laatste dag van 1980 richtte aan minister De Koning, via zijn collega van DGIS en de SG van het ministerie.¹⁵⁸ Hierin reageerde de auteur op memo's van SA, d.d. 22 december 1980, die aangaven dat er van die zijde inderdaad van werd uitgegaan dat de nota integraal¹⁵⁹ verspreid zou worden in Brussel 'in het kader van de voorbereiding van de eerstkomende Ontwikkelingsraad.' Tegen deze verspreiding had Posthumus Meyjes drie bezwaren, die met enige moeite wel te vatten zijn onder de formele ongeschiktheid waarover Van Dijk het in het tweede deel van zijn latere antwoord aan de Tweede Kamer had – maar er klonken ook politieke bezwaren door in de motivering van de DGES: de nota was veel te lang, stond vol met uitdrukkingen die alleen in een voor binnenlands gebruik bestemd stuk pasten, en wekte de indruk 'dat het hier gaat om een document van het Nederlandse Voorzitterschap.'

In dit laatste bezwaar school een politieke opvatting die waarschijnlijk niet door SA werd gedeeld, en die Posthumus Meyjes in het memo als volgt verwoordde: 'de lezer zal zich moeilijk aan de indruk kunnen onttrekken dat ons Voorzitterschap doortrokken zal zijn van deze typisch Nederlandse posities', en dat achtte hij 'geen gelukkige omstandigheid.' Wat was er dan mis met een nota die typisch Nederlandse opvattingen verwoordde? Wellicht bedoelde Posthumus Meyjes dat een dienstdoende voorzitter neutraal moest zijn en geen posities van het eigen land diende te propageren. Dat was echter een opvatting die niet veel Raadsvoorzitters gedeeld en gepraktiseerd hebben.¹⁶⁰

stelde dat de regering de erin opgenomen beleidsvoornemens 'tijdens haar voorzitterschap geheel of gedeeltelijk ten uitvoer wil brengen' (1981a, p. 158). Het tweede artikel is een politieke evaluatie van de resultaten van dit voorzitterschap, die werd gepubliceerd in het BuZa-OS-maandblad *IS* (1981b). Faber bevestigde tijdens de genoemde telefoongesprekken dat het hem destijds niet bekend was dat de nota niet in Brussel aan de orde was gesteld en dat hij er ook in het tweede artikel als vanzelfsprekend van was uitgegaan dat dit wel was gebeurd, en ook dat er in de twee OS-Raden over gesproken was. Dat was dus niet gebeurd. Verderop kom ik nog terug op zijn evaluatie van dit voorzitterschap.

¹⁵⁷) De vraag is opgenomen in de selectie uit de 155 Kamervragen die *IS* in het begin van 1982 publiceerde (*IS* 1982-1, p. 32-43), en is, samen met Van Dijks antwoord, te vinden op p. 34.

¹⁵⁸) De schrijver van het memorandum was zo vriendelijk mij op 15 september 2010 een fotokopie van zijn schrijven (ref. no.125/80) toe te sturen en mijn verdere vragen erover te beantwoorden in ons telefoongesprek van 17 september. Ik ben hem zeer erkentelijk voor deze hulp.

¹⁵⁹) Posthumus Meyjes stelde in zijn memo weliswaar dat het om een 'verkorte versie' van de nota ging, maar gezien het aantal pagina's dat werd vermeld, hebben wij in onze telefonisch bespreking geconcludeerd dat het toch om de nota zelf moet zijn gegaan.

¹⁶⁰) Wel schreef Posthumus Meyjes meteen daarna geen bezwaar te hebben tegen een distributie van de nota die 'formeel los staat' van het voorzitterschap – die leek hem zelfs 'verre' te prefereren. Mij ontgaat echter wat dat reëel betekend zou hebben en waarom dat beter was geweest.

Posthumus Meyjes was overigens niet de enige die indiening van de nota in Brussel bezwaarlijk vond. Zelf verwees hij in de slotalinea van zijn memo naar het hoofd van de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging in Brussel, ambassadeur Rutten, die al in een eerdere vergadering van de CCEI had opgemerkt dat de nota hem 'qua presentatie en taalgebruik minder geschikt leek voor distributie in Gemeenschapskringen' – een eveneens in vormkritiek gehuld politiek bezwaar. Nu kan niet ontkend worden dat de EG-OS-nota inderdaad wel wat mankeerde in stylistisch en redactioneel opzicht – er stonden zelfs wel passages in die per se niet geschikt waren voor communicatie naar de Europese partners.¹⁶¹ Waarom stonden die er nog in? Was dit alleen een gevolg van tijdgebrek voor redactionele opschoning en/of van slordig werk door SA? Of waren sommige mede-opstellers van de nota misschien niet rouwig over deze vormgebreken, omdat zij eigenlijk geen zin hadden om met deze nota in hun eigen raden in Brussel aan de slag te moeten?

Dit laatste vermoeden dringt zich onmiddellijk op, ook als men SA niet zou willen excuseren voor onhandige formuleringen in de nota, die critici een stok gaf om de hond te slaan. Het is bij voorbeeld reëel om ervan uit te gaan dat de ministers van Financiën, EZ en L&V, en niet minder ook de staatssecretaris, heel anders tegenover de nota stonden dan de OS-initiatiefnemer De Koning. Hoewel het uitbrengen ervan een door de laatste voorgesteld regeringsbesluit moet zijn geweest, hebben de eersten bij de voorbereiding uiteraard vooral geopereerd als bewakers van de belangen van hun eigen beleidsgebieden en hun departement of afdeling, en zonodig ook als tegenhouders van al te ver gaande plannen van Ontwikkelingssamenwerking – zeker nadat zij ergens halverwege 1980 de mogelijkheid hadden verspeeld zelf als penvoerder van de concepten over hun gebiedsonderdeel op te treden.

Aspecten van deze wrijving komen ook naar voren in de al genoemde gekortwiekte versie van de notulen van de ministerraad van 21 november 1981 (zie noot 151). Uit het gepubliceerde fragment daarvan blijkt dat twee van de mede-ondertekenaars, Van der Stee (Financiën) en Van Aardenne (EZ), niet instemden met de plannen van De Koning om de OS-Raad te 'versterken' en er 'een forum van overleg en besluitvorming' van te maken 'op het terrein van het EG-beleid met betrekking tot de Noord-Zuid-relaties' – zoals wel in diens MvT voor 1981 was aangegeven (MinBuza 1980b, p. 72), maar niet in de eindversie van de nota was gesteld.¹⁶² Uit het notulenfragment

¹⁶¹) Zoals bijvoorbeeld in de volgende zin uit het inleidende hoofdstuk: 'De Regering is op basis van deze overwegingen van oordeel dat de EG een wezenlijke rol kan en moet spelen bij de verwezenlijking van het *Nederlandse* beleid van ontwikkelingssamenwerking' (MinBuza 1980c, p. 4, cursivering toegevoegd). Dit is misschien in een nota aan het Nederlandse parlement geen ongebruikelijke zin, maar in een stuk bestemd voor andere landen uiterst onhandig. Voorts bevatte het institutionele slothoofdstuk van de nota (idem p. 50-51) de al genoemde uiteenzetting van mogelijke opties voor Nederlandse delegaties, inclusief een aantal politieke en tactische overwegingen die bruikbaar zouden zijn als onderdeel van delegatie-instructies. Ook dat waren geen teksten die pasten in een stuk gericht aan de Europese tegenvoetters van deze delegaties.

¹⁶²) Misschien was er echter wel iets over gezegd in de conceptversie die in de ministerraad voorlag. Dat zouden althans de passages kunnen zijn geweest naar aanleiding waarvan Van der Stee 'voorzichtigheid' bepleitte met betrekking tot de werkterreinen van de Ontwikkelingsraad', en daarbij expliciet stelde dat 'voorkomen' moest worden 'dat in die Raad monetaire zaken aan de orde komen.' En wellicht ook de passages waartegen Van Aardenne nadrukkelijk liet horen, 'dat de Ontwikkelingsraad niet een plaats verdient naast de Algemene Raad in die zin dat daarin ook andere onderwerpen dan de ontwikkelingsproblematiek aan de orde kunnen komen' – zich blijkbaar niet realiserend dat de financiële, monetaire en handelsonderwerpen die De Koning wel zal hebben willen bespreken in de OS-Raad ook tot de ontwikkelingsproblematiek behoorden.

Van de andere 15 in de ministerraad aanwezige bewindslieden (inclusief Van der Klaauw) zijn geen kritieken op De Konings plan als genotuleerd weergegeven in het ING-boek, evenmin als er iets in te vinden is over diens verdediging daarvan. Wel staat er op het eind als één van de drie conclusies van de ministerraad vermeld, dat over het institutionele slothoofdstuk van de nota nog nader overleg zou plaatsvinden tussen de vijf opstellers van de nota (Dierikx et al., red., 2007, respectievelijk p. 684 en 686). Wat de uitkomsten van dit overleg zijn geweest is niet te achterhalen zonder over de conceptversie van de nota te beschikken. Vermoedelijk zal echter het snoeiwerk van de critici en de onoplettendheid van de DGIS-redacteur de oorzaak zijn geweest van de eerdergenoemde onduidelijkheden in de uiteindelijk gepubliceerde versie van dit slothoofdstuk.

is weliswaar niet op te maken dat de Konings plannen in het komende voorzittershalfjaar werden tegengehouden, maar dat hoefde uiteraard niet te betekenen dat de vier mede-opstellers er volledig achterstonden. Op zijn best zullen zij de OS-minister niet hebben willen dwarsbomen – òf, als de twee aangehaalde critici dat misschien wèl wilden, dan hebben zij daarin waarschijnlijk niet de meerderheid van de ministerraad meegekregen.

Om dezelfde reden zullen deze critici – en waarschijnlijk ook Braks en Van der Mei – er weinig of niets voor hebben gevoeld om naast, of in aanvulling op, De Koning in hun eigen Brusselse vak-Raden te moeten gaan pleiten voor de in de nota verwoorde beleidsstandpunten.¹⁶³ En daar zal wel hun hoofdbezwaar tegen een officiële indiening van de nota in Brussel hebben gelegen: zo'n gezamenlijk indiening zou naar buiten toe immers de indruk hebben gegeven dat zij dat wèl zouden doen – met alle mogelijke minder gewenste gevolgen van dien, inclusief de te verwachten lastige vragen van de EG-collega's op hun gebied die zouden protesteren tegen de naar hun mening hier en daar veel te ver gaande standpunten van Nederland. Ook al waren zij dan mede-ondertekenaars van deze nota, de suggestie dat het erin uiteengezette beleid ook voor honderd procent hun beleid zou zijn, zal deze collega's van De Koning misschien wel het minst van alles bevallen hebben.¹⁶⁴

Naar een beter ontwikkelingsbeleid van de Europese Gemeenschap? – het voorzittershalfjaar

Na het late tegenhouden van de nota rees natuurlijk de vraag wat De Koning, wilde hij nog iets van zijn voornemens terecht laten komen, dan wèl aan Brussel kon voorleggen – ook al lukte dat dan niet meer vóór de aanvang van het voorzittershalfjaar. Wat er werd voorgelegd werd vermeld in de naderhand verschenen MvT van De Koning voor 1982. Daarin stond, dat er in januari 1981 een 'Werkdocument Nederlands voorzitterschap' was ingediend bij de 'werkgroep die in Brussel de Ontwikkelingsraad voorbereidt.' In dit Werkdocument werden slechts vijf onderwerpen uitgewerkt die de voorzitter 'bij voorrang' aan de orde wilde stellen in die Raad, te weten:

- a. de NRGN;
- b. 'honger in de wereld';
- c. 'de bevordering en bescherming van investeringen in ontwikkelingslanden';
- d. 'de energievoorziening in de Derde Wereld'; en
- e. 'het gemeenschappelijke hulpbeleid' (MinBuza 1981d, nr. 2, p. 68).¹⁶⁵

¹⁶³) Onduidelijk is overigens welke rol Van der Klaauw in dit spanningsveld heeft gespeeld. Die heeft het meeschrijven van de nota blijkbaar geheel overgelaten aan de staatssecretaris voor Europese Zaken. Misschien was het wel Van der Klaauws hogere ministersrang als hoofd van BuZa die verhinderde dat hij als tweede ondertekenaar van een door De Koning geïnitieerde nota kon optreden. Desondanks moet het feit dat De Koning al in de MvT voor 1981 zijn ideeën over een vergrote rol van de OS-Raad kon ontvouwen, betekenen dat Van der Klaauw daarmee instemde, of er ten minste geen bezwaar tegen had. In het eerste geval zou het dan wel voor de hand hebben gelegen als hij ook een actief aandeel zou hebben genomen in de uitvoering van die ideeën, maar daarvan is mij niets gebleken.

¹⁶⁴) Minister van Dijk voegde overigens aan zijn eerder geciteerde antwoord toe dat de nota 'uiteraard wel' informeel meel ter kennis was gebracht van de EG-partners en de Europese Commissie (de toezegging die de laatste naar aanleiding hiervan deed, zal ik verderop bespreken). 'Voor het overige', zo benadrukte Van Dijk nog eens, 'functioneert de nota in de eerste plaats als leidraad voor de Nederlandse standpuntbepaling in lopende dossiers' (IS 1982-1, p. 34). Eveneens een mededeling die bij de staatssecretaris en de andere ministers een minder actieve stellingname suggereert dan wat De Koning van plan was in de OS-Raad.

¹⁶⁵) De titel 'Werkdocument Nederlands voorzitterschap' ontleen ik aan een versie van dit document die is opgenomen in het vijfde ING-boek (Dierikx et al., red., 2007, p. 700-707); de overige geciteerde zinnen komen uit de genoemde MvT. Dat dit werkdocument pas in januari 1981 werd ingediend blijkt uit de datum van de telex met deze tekstversie die Van der Klaauw op 7 januari 1981 aan De Koning toestuurde tijdens het werkbezoek van de laatste in Dar es Salaam, Tanzania, kennelijk om diens kennisname en/of goedkeuring te vragen van wat op dat moment waarschijnlijk nog niet meer dan een semifinale conceptversie van dit werkdocument was (de telex eindigde met de zin: 'Zonder tegenbericht neem ik aan dat u accoord gaat' – Dierikx et al., red., 2007, p. 707).

Hoe en door wie deze selectie is bepaald heb ik niet kunnen achterhalen, maar er vallen wel enkele dingen op. Bij voorbeeld: dat het eerste onderwerp als zodanig nog ontbrak in de Nederlandse EG-OS-nota. Hoewel dit waarschijnlijk kwam door de overwegend sectorale opzet van deze nota, was het ontbreken ervan toch wel ernstig – de door de BNGL voorgestelde nieuwe Noord-Zuid-onderhandelingsronde was immers al sinds het najaar van 1979 een hoogst actueel beleidsprobleem voor de EG. En in januari 1981 was de AV-VN-voorzitter, Von Wechmar, nog steeds bezig met zijn vervolgpogingen om deze NRGN alsnog van start te laten gaan. Het was dus goed dat het Werkdocument deze omissie herstelde.

De onderwerpen b t/m d mankeerde het evenmin aan actualiteit, maar het valt wel op dat zij alle drie weliswaar geformuleerd waren alsof het problemen *van of in* ontwikkelingslanden betrof, en dus typisch thuishoorden op de agenda van een OS-Raad. Maar de bijbehorende teksten over de te bespreken beleidsvragen bevatten tevens vele aspecten van Europees eigenbelang – achtereenvolgens: overschottenafzet van de Europese landbouw, Europese investeringsbelangen in de Derde Wereld, en vergrote energieproductie in de wereld.

Het laatste onderwerp ten slotte: EG-harmonisering van het hulpbeleid, was min of meer standaard voor de OS-Raad, en stellig mede verkozen omdat Nederland al jarenlang poogde om via de EG de Europese lidstaten tot grotere, en onderling beter gecoördineerde, hulpinspanningen te bewegen.

Kortom: een selectie van onderwerpen die geleid leek door overwegingen van urgentie, belangengemeenschap en op het eerste oog niet al te grote strijdigheid met de gangbare praktijk in de OS-Raad. Mede daarom waren het ook onderwerpen die méér kans op politieke overeenstemming in de EG leken te bieden dan het merendeel van de vele andere onderwerpen die in de Nederlandse EG-OS-nota als voorstellen voor toekomstig EG-beleid waren geopperd. De Koning leek voor zijn eerste en enige OS-Raadsvoorzitterschappen dus vooral onderwerpen voor te stellen, waarbij de hoop op succes niet geheel ongegrond leek – uiteraard begrijpelijk voor een politicus.

Werd die hoop bewaarheid? Ik heb drie gedrukte bronnen die daarvan een beeld geven. De eerste, nog steeds de MvT voor 1982, die ook een beknopt verslag gaf van het verloop en de resultaten van de twee bijeenkomsten van de OS-Raad in de eerste helft van 1981, die De Koning had voorgezeten. De tweede bron, Van Dijks beantwoording van de eerder aangehaalde schriftelijke vraag van de Tweede Kamer, bevatte alleen een globale impressie – die ik verderop zal bespreken. En de derde bron is het al in noot 156 genoemde tweede artikel van Faber (1981b), die namens de NIO-Vereniging over de resultaten van dit Nederlandse voorzitterschap rapporteerde in *IS* – ik zal diens opmerkingen gebruiken in aanvulling op of als correctie van de BuZa-bronnen.¹⁶⁶

Over de NRGN werd zowel in de OS-Raad van 28 april als in die van 22 juni van gedachten gewisseld. Hoewel het Werkdocument behoorlijk constructieve suggesties en concrete stappen had aangedragen, volstond het MvT-verslag met de mededeling dat er 'geen formele conclusies werden verbonden' aan deze discussie. Die waren blijkbaar voorbehouden aan de Algemene Raad (van BuZa-ministers), die op 22 en 23 juni plaatsvond, waarin de Europese Raad van 29 en 30 juni 1981 werd voorbereid. Tijdens die laatste kwamen de EG-staatshoofden en regeringsleiders echter niet verder dan de vaststelling van 'een eerste aanzet voor een EG-positie' (MinBuza 1981d, nr. 2, p.

Verder stond er ook in, dat dit werkdocument was opgesteld 'met het oog op het bezoek van' de Euro-commissaris voor ontwikkelingssamenwerking, Cheysson, op 16 januari, en dat het 'mede' diende 'ter verspreiding in groep OS voor vergadering 13 januari' (Dierikx et al., red., 2007, p. 700). Omdat ik de eindversie van dit werkdocument nergens heb kunnen aantreffen zal ik mij hier verder baseren op deze telex-versie.

¹⁶⁶) Fabers evaluatie werd overigens enigszins vertekend door zijn onbekendheid met het bestaan van het hierboven genoemde Werkdocument. Daardoor beoordeelde hij de uitkomsten van de beide OS-Raden op basis van het veel grotere aantal standpunten en aanbevelingen dat in de EG-OS-nota was opgenomen, dan werkelijk via het Werkdocument in Brussel aan de orde werd gesteld. Hij vermeldde overigens ook dat de eerste OS-Raad met een maand moest worden uitgesteld tot april, omdat er 'nog te weinig voorwerk was gedaan' – wat 'onder meer te wijten was aan gebrek aan enthousiasme bij de andere lidstaten' (Faber 1981b, p. 297).

68-69). De MvT zei het niet, maar dit was onmiskenbaar een dubbele nederlaag: in de OS-Raad was blijkbaar geen consensus bereikt over de NRGN, en ook na de ER van eind juni had de EG nog altijd geen eensgezind positief standpunt over deze onderhandelingen.

Het onderwerp: honger in de wereld, was een vast onderwerp van de OS-Raad, en dat bleek ook uit het MvT-verslag, dat alleen enkele al eerder besproken zaken noemde, inclusief het besluit dat werd genomen over het lopende voedselprogramma voor 1981. Daarnaast werd over de in het Werkdocument bepleite herbezinning op het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid alleen opgemerkt, dat nog werd gewacht op het gereedkomen van een studie van 'de Commissiediensten' naar de relatie tussen dat beleid en de voedselvoorziening in ontwikkelingslanden (idem, p. 68). Dit betekent dus dat deze MvT niets te melden had over de eveneens in het Werkdocument aanbevolen standpunten ten aanzien van de internationale overeenkomsten voor suiker en graan en de MTN-regelingen voor rundvlees en zuivelproducten (Dierikx et al., red., 2007, p. 702). Dit kwam waarschijnlijk omdat, zoals in Fabers evaluatie werd opgetekend, deze laatste zaken behoorden tot de vele onderwerpen uit de eerdere EG-OS-nota die, in tegenstelling tot wat het Werkdocument had voorgesteld, 'niet eens' echt op de agenda van de OS-Raad waren gekomen. (Faber 1981b, p. 297).

Over het bevorderen en beschermen van Europese investeringen in ontwikkelingslanden, eveneens deels een onderwerp op herhaling, had deze MvT nog minder te melden. Er was op voorstel van de voorzitter alleen een procedure ingesteld voor iets dat al veel eerder was afgesproken: het elkaar informeren van de lidstaten over de bilaterale investeringsbeschermingsakkoorden die zij hadden afgesloten (MinBuza 1981d, nr. 2, p. 68). Faber voegde er nog wel enkele details aan toe (Faber 1981b, p. 298), maar alles bijeen stak deze besluitvorming in de OS Raad schril af tegen de voorstellen en suggesties die in het Werkdocument waren gedaan (Dierikx et al., red., 2007, p. 704-705).

Over de energievoorziening in de Derde Wereld had de MvT eigenlijk maar één echt resultaat te rapporteren: dat er ten behoeve van de in augustus geplande VN-conferentie over 'nieuwe en hernieuwbare energiebronnen' in Nairobi een gemeenschappelijk standpunt was geformuleerd in de OS-Raad.¹⁶⁷ Maar over dit standpunt werd vervolgens niet meer gezegd dan dat het belang van deze conferentie erin werd 'onderstreept' en dat zij 'mede een stimulans' kon zijn voor een verbetering en uitbreiding van de EG-hulp aan 'de exploratie en exploitatie van de betreffende energiebronnen.' In dit verband werd overigens eerst nog gewacht op de 'sectoriële oriëntaties' die de Europese Commissie had toegezegd; daarin zouden de bestaande hulpactiviteiten worden geïnventariseerd, en voorstellen worden gedaan voor uitbreiding en verbetering van die hulp (MinBuza 1981d, nr. 2, p. 69). Over de oproep in het Werkdocument, dat de EG ervoor diende te zorgen dat haar interne energiebeleid niet conflicteert met haar externe OS-beleid werd echter met geen woord meer gerept, terwijl ook over de daarin gemaakte opmerkingen over een energiedochter van de Wereldbank (Dierikx et al., red., 2007, p. 705) werd gezwegen. Faber schreef verder nog wel iets over een Commissiedocument dat weliswaar uitgewerkte, maar wel al vele malen eerder gedane voorstellen bevatte voor het aan elkaar koppelen van energiebelangen van industrie- en ontwikkelingslanden, plus één nieuw voorstel voor een op mondiaal niveau in te stellen orgaan voor permanent energie-overleg – maar over eventuele conclusies en/of besluiten van de OS-Raad in dat verband was bij hem evenmin iets te vinden (Faber 1981b, p. 297).

Ten aanzien van het gemeenschappelijke hulpbeleid van de EG, ten slotte, was het Werkdocument gekomen met een lijstje van desiderata, met als belangrijk eerste punt dat er 'op korte termijn binnen de EG een fundamentele discussie zou dienen plaats te vinden over zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve uitgangspunten van het hulpbeleid van de Gemeenschap en van de af-

¹⁶⁷) Met de omschrijving 'nieuwe en hernieuwbare energiebronnen' werd bedoeld op 'olie uit teerzand en leisteen, houtskool en brandhout, geothermische energie, biomassa, water, wind, oceaan en zon', aldus de eerdere MvT voor 1981 (MinBuza 1980b, p. 73).

zonderlijke lidstaten' (Dierikx et al., red., 2007, p. 706). Uit de MvT-rapportage blijkt dat die discussie echter voorlopig nog niet te verwachten was: vooralsnog was alleen besloten om 'periodiek een ontwikkelingstechnische evaluatie uit te voeren van alle gemeenschappelijke hulpprogramma's in hun onderlinge verband.' Het erbij betrekken van het beleid van de afzonderlijke lidstaten was dus blijkbaar tegengehouden, en daar had Nederland zich kennelijk eveneens bij neergelegd. Alleen werd nog verwachtingsvol opgemerkt, dat bij 'een eerste exercitie' ten behoeve van deze evaluatie in het najaar van 1981 'de noodzaak van een meer fundamenteel debat over de (...) uitgangspunten van het communautaire hulpbeleid aan het licht zou treden' (MinBuza 1981d, nr. 2, p. 68). Voorts was in de OS-Raad ook bij dit onderwerp een gemeenschappelijk EG-standpunt voorbereid voor een in september in Parijs belegde VN-conferentie over de minst-ontwikkelde ontwikkelingslanden (de MOL's); naast de onderstreping van het belang van deze conferentie stelde de MvT er alleen nog over, dat dit 'indirect een impuls kan geven aan de door Nederland gewenste mondialisering van het EG-hulpbeleid in de zin van een sterkere bundeling van de hulpinspanning op de armste landen en bevolkingsgroepen'. Dat deze conferentie echter allerm minst alleen over de hulp aan die landen zou gaan, werd eveneens genegeerd in dit MvT-verslag. Daarnaast werd alleen over de voorgestelde bespreking van de problemen bij de integratie van vrouwen in OS-activiteiten vermeld, dat die was uitgesteld tot 'een volgende gelegenheid' (idem p. 69), wat dus lijkt te impliceren dat de behandeling van de overige in het Werkdocument aangeelde aandachtspunten (zoals samenwerking met NGO's, doelmatigheid van de EG-noodhulp en uitbreiding van de co-financiering met andere donorlanden en -instellingen – Dierikx et al., red., 2007, p. 707) eveneens niet doorging, òf niet eens op de agenda was gekomen.

Al met al moet dus met Faber en de NIO-Vereniging worden geconcludeerd dat 'de resultaten onder het Nederlandse voorzitterschap niet anders dan als zeer mager kunnen worden bestempeld' (Faber 1981b, p. 298). En ook dat De Konings opvolger, Van Dijk, in zijn antwoord aan de Tweede Kamer de zaak wat te rooskleurig voorstelde toen hij, na verwijzing naar het Werkdocument, schreef dat 'de Nederlandse ideeën (...) redelijk positief werden ontvangen' en dat 'de discussie terzake voortgang' had geboekt – ook al voegde hij er relativerend aan toe dat 'de meeste van deze onderwerpen voorlopig nog op de agenda van de Ontwikkelingsraad blijven figureren' (*IS* 1982-1, p. 34) – en dat was nog een eufemistische relativering ook, want het feit dat althans die onderwerpen op de agenda zouden blijven (en geen van beide ministers onthulde welke dat waren en welke andere onderwerpen het zelfs nog niet tot een plaatsje op de agenda hadden gebracht!) wilde nog geenszins zeggen dat zij de volgende keer een warmer onthaal zouden krijgen.¹⁶⁸

Over de oorzaken van het gebrek aan resultaten, met als belangrijkste: de meningsverschillen tussen de lidstaten, hoeven we het niet nog eens te hebben – die had De Koning het jaar daarvoor al aangewezen, afgezien van de vijfde oorzaak die hij over het hoofd zag (zie noot 146). Wel valt het op dat De Koning in zijn MvT-verslag met geen woord meer repte over zijn in de vorige MvT genoemde streven naar een uitbreidere rol van de OS-Raad als forum van overleg en besluitvorming ook met betrekking tot de structurele relaties met ontwikkelingslanden.¹⁶⁹

¹⁶⁸) Daarnaast moet ook de reactie van de Europese Commissie op de niet-officiële toezending van de nota EG-beleid en ontwikkelingssamenwerking, waarnaar Van Dijk verwees in zijn antwoord aan de Tweede Kamer, als weinig positief worden gekenschetst: de mededeling van de minister, dat was 'toegezegd te onderzoeken of' deze nota 'voor de Commissie aanleiding kan zijn tot het indienen van concrete voorstellen' (*IS* 1982-1, p. 34) klinkt zelfs eerder afhoudend dan positief – al kan dit ook een gevolg zijn geweest van het vroege tijdstip waarop met het Commissielid voor ontwikkelingssamenwerking, de Fransman Claude Cheysson, over deze nota gesproken is – mogelijk zelfs al toen hem tevens het Werkdocument werd overhandigd tijdens zijn bezoek aan Nederland, medio januari 1981 (Dierikx et al., red., 2007, p. 700). (Ruim vier maanden later stapte Cheysson ook nog eens op als Commissielid, omdat hij in Frankrijk minister van BuZa werd. De nieuwe OS-Commissaris werd Edgar Pisani, op dat moment tevens lid van de Brandt-Commissie.)

¹⁶⁹) In de MvT voor 1982 stonden wel enkele meer impliciete verwijzingen daarnaar, maar die bezigden niet de eerder gebruikte bewoordingen en memoreerden in feite alleen dat het raadsvoorzitterschap Nederland de gelegen-

De vraag rijst dus of deze roluitbreiding en statusverhoging van de OS-Raad überhaupt wel aan de orde is geweest in dit halfjaar – een vraag die mede wordt ingegeven door het feit dat er ook in het Werkdocument niets over te vinden is. Mogelijk had De Koning aanvankelijk wel het plan erover te beginnen, maar voorvoelde hij, na bij de meer beleidsinhoudelijke onderwerpen te hebben gemerkt hoe weinig welwillend de andere lidstaten zich opstelden, dat een gesprek over de rol en status van de OS-Raad misschien nog minder zou opleveren. Of misschien heeft hij er nog wel informeel naar laten sonderen, en is daarna besloten het daarbij te laten?

Te vrezen is dan ook dat uit het niet meer refereren aan de eerdere ideeën in dit MvT-verslag moet worden geconcludeerd dat De Konings missie op dit punt jammerlijk faalde. Waarschijnlijk heeft hij er in zijn resterende maanden als OS-minister ook niet meer zelf actief aan gewerkt. Dat althans zou de indruk kunnen zijn die ontstaat uit de woorden die Rote van De Koning aanhaalde uit het veertiendaagse *IS* van 8 mei 1981: 'Je kunt zeggen dat ik me [de harmonisatie van het EG-beleid] wat te mooi en te eenvoudig had voorgesteld' (Rote 19881, p. 316).

Was op dit punt misschien nog wel iets te verwachten van andere ministers uit de regering-Van Agt-1? Na zijn mislukte voorzittershalfjaar kon De Koning in zijn MvT-verslag, na de vermelding van 'de grote verschillen van opvatting' tussen de lidstaten op dit terrein, vermoedelijk alleen maar wijzen op het lastige probleem, dat het brede terrein van de structurele ontwikkelings-samenwerking 'moet worden gekanaliseerd door de bestaande wijdvertakte institutionele structuur van de Gemeenschap' (MinBuza 1981d, nr.2, p. 67). Een sterkere rol daarin van de OS-Raad zou alleen mogelijk zijn 'wanneer' zij 'voldoende regelmatig bijeenkomt' – wat uiteraard niet meer dan een noodzakelijke en geen voldoende voorwaarde zou zijn. 'Daarnaast', zo vulde De Koning echter meteen daarna aan, zal zowel in de Algemene Raad als in de verschillende vak-Raden 'toenemende aandacht moeten worden gegeven aan de ontwikkelingsaspecten van het EG-beleid' (idem p. 68). Of daar veel kans op zou zijn bij de diverse collega-ministers van dit kabinet, en in de eerste plaats bij de vier mede-ondertekenaars van de nota EG-beleid en ontwikkelingsamenwerking, heb ik hierboven al betwijfeld. En dat werd voor De Koning achteraf een negatieve zekerheid, zoals blijkt uit een interview met hem in 1990.¹⁷⁰

Maar wellicht heeft De Koning ook zijn opvolger, Van Dijk, gesuggereerd om later bij de volgende OS-Raad in het najaar van 1981 nog eens een poging te doen de rol van deze Raad te versterken? Van de eerder genoemde (eerste) schrijver van de EG-OS-nota, Heim, vernam ik dat Van Dijk inderdaad de mogelijkheden van de OS-Raad besprak met de nieuwe EG-Commissaris voor Ontwikkelingssamenwerking, Pisani, tijdens diens bezoek aan De Haag op 29 oktober 1981. Van Dijk bond daarna de kat nog eens de bel aan tijdens de OS-Raad op 3 november 1981, waar

heid had geboden aan de discussie over het EG-beleid 'een nieuwe impuls te geven.' Ook zou zijn 'beoogd' in de in 1980 gehouden bijeenkomsten van de OS-raad 'een stimulans aan de communautaire beleidsformulering' te geven (MinBuza 1981d, nr. 2, p. 67). Maar of dat ook was gelukt kon blijkbaar niet worden uitgesproken.

¹⁷⁰) Tijdens dit interview, waarin De Koning terugblikte op zijn OS-periode, gaf deze hoog op over 'de gecombineerde macht van Financiën, Sociale Zaken, Economische Zaken, Landbouw en Verkeer & Waterstaat' – dus inclusief drie van de Nota-ondertekenaars –, een macht die 'veel tot stand zou kunnen brengen' op het gebied van de structurele ontwikkelingssamenwerking; 'maar zij doen het niet', zo maakte hij deze zin toen af (in dit vraaggesprek met Dr. Roel Janssen, de bezorger van het *Liber Amicorum* voor Ferdinand van Dams zestigste verjaardag (Janssen, red. 1991, p. 74) waarin dit gesprek met de minister is opgenomen).

Twee van de mede-ondertekenaars deden overigens vermoedelijk wel mee in het plan van een andere minister die niet betrokken was geweest bij de EG-OS-nota: Albada, van Sociale Zaken (eveneens CDA). Deze kondigde in mei 1981 aan ervoor te zullen zorgen, dat ook in de door Nederland voorgestelde 'Jumbo-Raad' van de EG-ministers van SoZa, EZ en Financiën, op 11 juni in Luxemburg (waar het zou gaan over een gecoördineerde aanpak van de werkloosheid), 'voortdurend het belang van goede ontwikkelingsamenwerking' zal worden onderstreept (Europa van Morgen 20 mei 1981, p. 296). Albada haakte daarmee in, net als De Koning enkele maanden eerder, op het Nieuwe Wereldwerkgelegenheidsplan van Tinbergen c.s. (zie de rede van de laatste in december 1980, weergegeven in *IS* 1981-1, met diens instemming met dit plan op p. 53). Helaas bleef echter ook deze Jumbo-Raad steken in de destijds grote verdeeldheid van de EG-landen.

hij een vijftal suggesties op tafel legde: de OS-Raad zou voortaan minstens vier maal per jaar bijeen moeten komen; elke lidstaat zou steeds op politiek niveau vertegenwoordigd moeten zijn; de agenda zou niet beperkt behoeven te blijven tot besluitvorming, omdat ook een diepgaande politieke discussie van grote betekenis zou kunnen zijn (bijvoorbeeld over de NRGN); en de OS-ministers zouden van tijd tot tijd ook in informele zitting bijeen dienen te komen.¹⁷¹ Het geeft te denken dat van deze alleszins bescheiden en redelijke suggesties alleen de laatste werd aangenomen door de aanwezige lidstaten en in praktijk is gebracht (aldus Heim in een mail van 29 november 2010).

Tot slot moet ik nog even terugkomen op de al eerder gebleken bereidheid van De Koning om, als puntje bij paaltje kwam, een traditioneel Nederlands pro-ontwikkeling-standpunt te offeren op het altaar van de kennelijk belangrijker geachte Europese eensgezindheid (vermeld in het slot van de noten 139 en 142). Ondanks de gebrekkige resultaten van zijn EG-voorzitterschap liet De Koning in de zomer van 1981 zijn sterke pro-EG houding opnieuw prevaleren toen hij meeging met het in de EG genomen besluit dat de vrijheid van lidstaten om internationaal een eigen standpunt te verdedigen verder aan banden legde. De zo-even aangehaalde MvT maakte daarvan melding, zij het enigszins verborgen bij de categoriegewijze toelichting van de verschillende begrotingsonderdelen: daar stond dat 'op grond van het zogeheten "politiek initiatief" in die zomer besloten was 'dat de lidstaten voortaan *als regel* gemeenschappelijk, derhalve met één stem, zullen optreden in internationale vergaderingen over grondstoffenaangelegenheden' (MinBuza 1981d, nr. 2, p. 115-116, cursivering toegevoegd).¹⁷² Het motief voor dit besluit was blijkbaar, zoals uit de volgende zin kon worden opgemaakt, om in de toekomst te voorkomen dat 'het ontbreken van een gemeenschappelijke visie op het grondstoffenbeleid' vertragingen veroorzaakt in de onderhandelingen 'wanneer de lidstaten in een concreet geval niet tot formulering van richtlijnen voor de gemeenschapsdelegatie kunnen komen' (idem p. 116).

Als dit inderdaad betekende dat men voortaan 'als regel' eensgezind wilde optreden bij deze onderhandelingen ook als de lidstaten het niet eens zouden zijn over het te volgen beleid – en een andere conclusie lijkt onmogelijk –, dan was dit wel een héél snelle intrekking van het standpunt dat de regering een half jaar eerder nog in haar EG-OS-nota had verdedigd voor het grondstoffenbeleid, namelijk dat 'pas wanneer over het gemeenschapsstandpunt overeenstemming is bereikt, er ruimte is voor een coherent gemeenschapsoptreden!' (MinBuza 1980c, p. 29).¹⁷³

Na dit politieke compromis zou in een aantal gevallen geforceerd eenheidsoptreden van de EG onvermijdelijk zijn. Een minderheid moet zich dan bij het meerderheidsstandpunt neerleggen, zeker als dit tevens de politiek belangrijkste lidstaten omvat. Dat kon niets anders impliceren dan dat machtspolitiek voortaan een nog grotere rol zou gaan spelen in deze EG-besluitvorming, en dat beleidsinhoudelijke argumenten nog vaker naar de achtergrond zouden verdwijnen. En dat was niet alleen in strijd met bekende Nederlandse politiek-economische waarden en belangen, maar het had zeker ook onacceptabel moeten zijn voor een pro-ontwikkeling gemotiveerd politicus, die de ruimte om zich atypisch op te stellen dan onverbiddelijk kleiner ziet worden. In het 'nowhere-

¹⁷¹) Uit het telefoongesprek met de heer Heim op 20 oktober 2010, gevolgd door e-mailcorrespondentie in november en december daarop volgend. Ik dank hem voor deze en de in noot 150 genoemde hulp.

¹⁷²) Opmerkelijk was echter dat de eerdere zinnen gewijd aan dit 'politiek initiatief' (nu aangeduid als een 'politiek compromis') volledig zwegen over het besluit voortaan als eenheid op te treden! (MinBuza 1981d, p. 29). Voorts wekte ook het BuZa-OS-maandblad *IS* de indruk dit voor OS nadelige EG-besluit buiten de aandacht te willen houden: de schriftelijke vraag die de Tweede Kamer erover stelde werd namelijk niet opgenomen in de selectie die het blad publiceerde uit de 155 vragen die over de MvT voor 1982 werden gesteld (*IS* 1982-1, p.32-41). (Voor het antwoord van minister Van Dijk op deze vraag, zie voetnoot 173.)

¹⁷³) Het antwoord dat minister Van Dijk gaf op de in de vorige voetnoot genoemde vraag van de Tweede Kamer die in *IS* was weggelaten: dat de nieuwe procedureregels de inhoudelijke voorbereiding van Gemeenschapsstandpunten niet zou wijzigen (antwoord 2 in Tweede Kamer, 1981c, p.1), was dan ook onbegrijpelijk en ongeloofwaardig.

blok Europa' van deze jaren, zoals De Koning het in New York had genoemd, zou Nederland dan ook dikwijls in een minderheidspositie terechtkomen.

Kortom, de aanvaarding van dit eenheid-als-regel-besluit was behalve onbegrijpelijk, ook een verzaking van De Konings taak als OS-minister.¹⁷⁴ En, erger nog, het betrof niet alleen de grondstoffenonderhandelingen, zoals de geciteerde MvT-fragmenten lijken te suggereren: in de volgende sectie zullen we zien dat de voorrang voor het EG-standpunt ook werd voorgeschreven in een (ontwerp)delegatie-instructie voor een VN-conferentie in september 1981.

Conferenties voor en tijdens de na-fase

Nu in De Konings laatste jaar als OS-minister zowel de economische crisis als de meer naar binnen gerichte politieke oriëntering van de gezamenlijke EG-lidstaten de ruimte voor een pro-ontwikkeling-beleid steeds kleiner leek te maken, rijst wel de vraag of het steun zoeken bij de groep van de Gelijkgesinde Landen (de LMC) nog een serieuze uitweg bood. Dat is echter een vraag die beter kan worden uitgesteld tot het slot van de volgende subparagraaf, waar we tevens de ontwikkelingen binnen deze LMC-groep over het geheel van deze periode kunnen belichten. Daarom bekijken we nu eerst enkele internationale gebeurtenissen in de maanden voor en na De Konings laatste activiteiten als OS-minister.

De eerste, de reeds bij het EG-overleg genoemde VN-conferentie over *Nieuwe en Hernieuwbare Energiebronnen* (hierna de NHE-conferentie) in Nairobi, 10-21 augustus 1981, noem ik slechts in het voorbijgaan. De Koning hield er een redevoering en er werd een Actieprogramma aangenomen dat internationale prioriteiten stelde ten behoeve van de versnelde overgang van conventionele naar deze NHE-bronnen.¹⁷⁵ Minder opwekkend was echter dat in de MvT voor 1983 moest worden geconstateerd dat er medio 1982 nog weinig vooruitgang was gemaakt met de operationalisering van dit programma (MinBuza 1982, nr. 2, p. 41). Dat zal iets te maken hebben gehad met de internationale olieprijsen, die toen al weer licht aan het dalen waren, en met de andere prioriteiten die men in IEA en EG-verband inmiddels aan het volgen was (idem p. 39).

Meer aandacht verdient echter de eveneens reeds hierboven genoemde VN-conferentie over de *MOL's*. Na jaren van voornamelijk retorische plichtplegingen in de marge van andere bijeenkomsten werd er tijdens Unctad-5 in 1979 unaniem besloten een speciale conferentie te houden waarin de problematiek van deze meest achtergebleven, en ook vaak achtergestelde, ontwikkelingslanden centraal zou staan.¹⁷⁶ Deze conferentie vond plaats in het hoofdkwartier van de Unesco in Parijs, 1-14 september 1981. De net herbenoemde SG van Unctad, Gamani Corea, voerde het secretariaat, en diens een jaar eerder benoemde adjunct-SG, Jan Pronk, was belast met de voorbereidingen. Een bijzonder kenmerk van de conferentievoorbereiding was dat er vier

¹⁷⁴) Ik wil hier niet speculeren of het alleen De Konings pro-Europa gezindheid was die hem deed afzien van verder verzet, of dat hij in de betreffende dagen tevens te veel in beslag werd genomen door zijn (in)formateurswerkzaamheden voor het volgende kabinet en/of in gedachten reeds verwijde bij zijn volgende ministersportefeuille (Landbouw & Visserij). Vanuit een pro-domo-visie zou ook kunnen worden aangevoerd dat door de economische crisis de noodzaak tot eensgezind EG-optreden nu ook groter was dan voorheen.

¹⁷⁵) Details over de uitkomsten werden weergegeven in *IS* 1981-7, p. 280-282, en fragmenten uit De Konings rede stonden daarin op p. 283-284.

¹⁷⁶) Volgens de al in 1971 overeengekomen, maar inmiddels geactualiseerde, criteria (BNPpc, aandeel industrie en alfabetisatiegraad) werden nu 31 landen tot de MOL's gerekend: 21 in Afrika, 8 in Azië, plus Samoa en Haïti. Bij elkaar opgeteld woonden er ongeveer 260 miljoen mensen (*IS* 1981-6, p. 218). Het in juni 1981 uitgebracht NAR-Advies no. 71 geeft in enkele van zijn bijlagen meer land-specifieke gegevens over deze MOL's en voorbeelden van de Nederlandse bilaterale en MFP-hulp aan deze landen (NAR 1981b, bijlagen 2 tot en met 5).

subregionale inventarisatiebijeenkomsten ('review meetings') werden belegd, waar aan de hand van afzonderlijke landenstudies de problemen en behoeften van de 31 landen werden geanalyseerd.¹⁷⁷ Naast deze studiebijeenkomsten probeerde het intergouvernementele voorbereidingscomité een concept te formuleren van wat men een '*Substantial New Programme of Action for the least developed countries for the 1980s*' was gaan noemen (hierna: SNPA), dat op de conferentie moest worden vastgesteld.

Hoewel tot aan de bijeenkomst de visies van de G77 en de B-groep aanzienlijk van elkaar verschilden, slaagde men er tegen het einde toch in dit SNPA met algemene stemmen te aanvaarden. Hoofdstuk I daarvan zette de algemene situatie uiteen, naast de maatregelen en programma's die de MOL's in eigen land zouden opzetten, terwijl hoofdstuk II de internationale steunmaatregelen aanduidde waarover deelnemers het eens waren geworden. Hoofdstuk III, ten slotte, bevatte de afspraken over de regelmatige beoordeling van de uitvoering van dit alles.

Zoals gewoonlijk was de consensus echter vooral bereikt door geen al te scherpe doelstellingen en toezeggingen te formuleren. De donorlanden gingen bijvoorbeeld als groep niet verder dan de bereidheid hun hulp aan de MOL's 'te verhogen', met als enige toespitsingen dat de 'meeste' donoren hierbij 'in de komende jaren tot 0,15 % van hun BNP' zouden gaan (let wel: als onderdeel van de 0,7%-doelstelling, die de meeste DAC-landen niet eens haalden), terwijl 'andere' landen slechts een 'verdubbeling van hun ODA' aan de MOL's zouden nastreven. En de in het vooruitzicht gestelde steun op handelsgebied behelsde niet meer dan een vereenvoudiging en verbetering van het APS gericht op 'the fullest duty-free treatment' van de exporten van de MOL's en een 'reductie' van de niet-tarifaire belemmeringen, terwijl er opnieuw een studie werd beloofd 'on a possible compensatory scheme' voor tegenslagen in de primaire exporten van deze landen.¹⁷⁸

Bij zulke vage verklaringen kunnen natuurlijk de voortgangsbeoordelingen, opgenomen in het laatste SNPA-hoofdstuk, evenmin veel tastbaars opleveren. Vermeld zij slechts dat de MOL's die nog niet betrokken waren bij Consultatieve Groepen of daarmee vergelijkbare overlegmechanismen met hun eigen donoren, werden uitgenodigd die eveneens op te zetten, en dat op algemeen niveau Unctad de uitvoeringsarrangementen en de coördinatie en evaluatie van het SNPA voor haar rekening zou nemen.

Toch bestond na afloop van de MOL's-conferentie de neiging om de unanieme aanvaarding van het SNPA gematigd positief te beoordelen; volgens Wesselius was 'geen volledige mislukking' een van de 'meest gehoorde commentaren onder vertegenwoordigers van ontwikkelingslanden'. Zelfs Pronk, die de inhoudelijke uitkomst 'niet zo goed' noemde, wilde 'niet over een mislukking' spreken, want 'politiek' was er 'geen confrontatie en geen verdeeldheid in het Westen' ontstaan over de MOL's-problematiek (Wesselius 1981).¹⁷⁹ Weenink roemde daarentegen juist de 'sfeer' van deze conferentie en de 'soepelheid' waarmee zij verliep. Die hingen naar zijn mening

¹⁷⁷⁾ Voor de Azië en Pacific-groep vond die plaats in Wenen, 30 maart tot 10 april 1981; voor Noord en Oost-Afrika in Addis Abeba, 4-14 mei; voor West en Centraal-Afrika plus Somalië in Den Haag, 25 mei tot 5 juni; en voor Zuidelijk Afrika plus Haïti in Genève, 22-26 juni 1981 (Dierikx et al., red., 2007, p. 828).

¹⁷⁸⁾ De citaten komen uit het Monthly Bulletin No.177, October 1981, van Unctad. Over het laatste punt maakten twee Nederlandse kranten gewag van een toezegging 'namens de EG', dat die studie een uitbreiding van het Stabex-systeem ten gunste van alle MOL's zou betreffen, een suggestie die ook was gedaan door De Koning in zijn rede tijdens de conferentie (respectievelijk Wesselius 1981, Weenink 1981b, en IS 1981-8, p. 313). Hoewel de als tweede genoemde bron schreef dat de VS 'niets' voelden voor een dergelijke uitbreiding van Stabex, voordat de EG in 1987 toch een aparte, maar weinig van Stabex verschillende, regeling in (Compex) voor MOL's buiten de ACS-groep (Herrmann et al. 1993, p.110-112). Voorts maakte Weenink melding van de wederom uitgesproken weigering van de landen van het Oostblok de SNPA-paragrafen over de hulp te onderschrijven.

¹⁷⁹⁾ Opmerkelijk is daarom dat Pronk drie jaar later, terugblikkend op deze conferentie, juist wel van een 'voor mij grote teleurstelling' en 'een politieke mislukking' sprak (Brandsma & Klein 1996, p.91, die dit citeren uit de *Haagse Post* van 17 november 1984). De enige grond die deze auteurs in dit verband noemden was Pronks voorstel om per MOL een met de IGGI vergelijkbare overleggroep op te richten, wat 'door de westerse landen werd weggestemd', hoewel er op dat moment toch al voor 22 van de 31 MOL's zo'n groep bestond (IS 1981-8, p. 314).

zowel samen met het onderwerp zelf – 'niemand was echt tegen vergroting van de hulp' aan deze landen, zo meende hij –, als met de poging van de ontwikkelingslanden om met een 'tegemoetkomende houding in Parijs' een gunstiger klimaat te scheppen voor de in oktober voorziene internationale topconferentie (Weenink 1981d), waarop ik het verderop zal ingaan. Weenink had met het eerste punt minder gelijk dan met het laatste.

Wat Nederlands rol bij deze MOL's-conferentie betreft: die was uitstekend, zowel tijdens de voorbereidingen als in Parijs, waar ons land duidelijk kon dienen als een lichtend voorbeeld voor andere DAC-landen.¹⁸⁰ Of De Koning daar echter ook als pleitbezorger voor de MOL's voldoende naar voren trad, is moeilijker te zeggen – al bevatte zijn redevoering in het plenaire debat wel loffelijke aansporingen en suggesties.¹⁸¹ De reden voor enige twijfel daaraan was, dat de delegatie-instructie voor deze conferentie een merkwaardige verandering vertoonde van het al enige malen besproken 'ja mits'-standpunt van de minister ten aanzien van de EG: de conditionerende 'mits' (of er voldoende uitzicht is op positieve resultaten voor ontwikkelingslanden) bleek nu zelfs vervallen te zijn (!) en vervangen door twee bijzinnen die alleen belangen van de EG noemden.¹⁸² Vergeleken met De Konings eerdere woorden (zie p. 704) en de formuleringen in een ambtelijke notitie uit 1979 (zie p. 764, inclusief noot 142) en een delegatie-instructie uit 1980 (zie p. 753, inclusief noot 118) degenereerde het standpunt dus van ritualistisch en verward naar onvoorwaardelijk pro-communautair of nationaal met een EG-doelstelling die voorrang had – nota bene: terwijl het grootste deel van deze instructie de hulpverlening betrof, waarvoor EG-gemeenschappelijkheid alleen op basis van vrijwilligheid tot stand hoefde te komen!

Kortom, met deze restricties op pad gestuurd kon in de afwegingen van deze delegatie het belang van de MOL's slechts op de tweede plaats komen.

Voor de laatste en belangrijkste conferentie in dit najaar keren we eerst even terug naar het verdere verloop van de onderhandelingen over het beginnen van een nieuwe ronde van Noord-Zuid-onderhandelingen. Hierboven is reeds vermeld dat de EG-top van eind juni 1981 nog altijd geen afgerond EG-standpunt over de NRGN had vastgesteld. Dat was echter niet alleen te wijten aan onenigheid binnen de EG over de gewenste opstelling, maar ook aan de neiging van verschillen-

¹⁸⁰) Nederland verstrekke in 1980 het hoogste BNP-percentages hulp aan MOL's: 0,19 procent (waarmee het nieuwe SNPA-streefpercentage dus bij voorbaat was overschreden), in vergelijking tot het gemiddelde van de DAC van 0,04 procent, en van de OPEC van 0,16 procent. Wel waren er andere DAC-landen waar het MOL's-aandeel in hun totale ODA hoger of zelfs véél hoger was: Italië 78 procent tegenover het Nederlandse van 28, maar het Italiaanse BNP-percentages aan MOL's was slechts 0,01 procent (DAC 1981, p. 86).

¹⁸¹) Althans voor zover daarvoor mag worden afgegaan op de verkorte weergave die *IS* publiceerde (*IS* 1981-8, p. 312-313). Overigens was De Konings wederom voortijdige vertrek uit de conferentie deze keer te excuseren: op 11 september werd hij als OS-minister opgevolgd door Van Dijk.

¹⁸²) Er waren maar liefst negen regels gewijd aan 'de samenwerking in EG-verband' van de Koninkrijksdelegatie naar deze MOL's-conferentie, dus ik volsta hier met een samenvatting:

- Voor onderwerpen waarbij de Gemeenschap 'bij uitsluiting bevoegd is' zijn 'standpunten in communautair verband voorgeschreven.'
- Voor andere onderwerpen staat een 'zoveel mogelijk' streven naar gemeenschappelijke stellingname voorop, 'met name wanneer dit onderwerpen betreft welke van bijzonder belang zijn voor de Gemeenschappelijke markt.'
- 'Indien nationaal wordt opgetreden, dient de delegatie (...) zich te onthouden van standpunten welke de verwezenlijking van het EG-verdrag in gevaar brengen' (Dierikx et al., red., 2007, p. 828).

De hier geciteerde tekst betrof een door de ING-redactie iets ingekorte nota van een ambtenaar aan zijn sous-chef, getiteld: 'Richtlijnen voor de Koninkrijksdelegatie naar de VN-conferentie minst-ontwikkelde landen, Parijs, 1-14 september 1981', en gedateerd op 17 augustus 1981 (idem p. 826-839). Hoewel dit dus nog niet de finale versie van de delegatie-instructie was die de ministerraad vaststelde, lijkt het hier samengevatte tekstonderdeel niet slechts de privémening van de betreffende notaschrijver te reflecteren, zoals bevestigd wordt door zijn kwalificatie 'als gebruikelijk' voor de aangeduide opstelling (idem p. 828) – ook al contrasteerde het vervolg wel sterk met de eerdere omschrijvingen van het Nederlandse EG-standpunt.

de lidstaten om te wachten op meer duidelijkheid over de koers die de nieuwe VS-regering van Reagan zou gaan volgen op dit punt. De uitkomst van haar in het begin van 1981 aangekondigde 'policy review' werd aanvankelijk omstreeks mei verwacht, zo vernam Weenink in april uit de mond van de toen nog steeds even actieve als optimistische VN-bemiddelaar Von Wechmar (Weenink 1981b). De MvT voor 1982 schreef drie maanden later echter dat de verhoopte duidelijkheid vermoedelijk 'pas dit najaar' te verwachten zou zijn, en dat daardoor de verdere voorbereidingen van de NRGN 'nu zeker tot na oktober 1981 zullen moeten wachten' (MinBuza 1981d, nr.2, p. 72).¹⁸³

Die datum verwees naar een in die maand geplande *topconferentie* van staatshoofden en regeringsleiders uit niet meer dan 22 landen (acht rijke en 14 ontwikkelingslanden) in de Mexicaanse badplaats Cancùn, een van de voorstellen uit het Brandt-rapport.¹⁸⁴ Er werden twee dagen voor uitgetrokken: 22 en 23 oktober 1981. Terwijl de deelnemende ontwikkelingslanden nog tijdens het laatste vooroverleg hadden aangedrongen op het in elk geval bespreken van de vier onderwerpen waarover zij het ook in de door hen gewenste NRGN wilden hebben: voedsel, wereldhandel, energie, en monetaire hervormingen, benadrukten de VS na afloop daarvan nog eens dat zij pas ná de komende top zouden beslissen of zij het doorgaan van die onderhandelingen zinvol zouden vinden of niet.

Hoewel de Cancùn-top dus pas na het tijdvak-De Koning plaatsvond is een enkel woord over zijn uitkomst hier om twee redenen wel op zijn plaats: omdat Nederland zich in de jaren en maanden die eraan voorafgingen inspande voor het eigenlijke doel van deze top: de start van de NRGN, en om de vraag te beantwoorden waarom ons land desondanks niet werd uitgenodigd aan deze top deel te nemen.

Opmerkelijk genoeg werd het verloop van de Cancùn-ontmoeting aanvankelijk positiever beoordeeld dan later – toen doordrong hoe weinig er uiteindelijk van terecht kwam. Vermoedelijk werden de eerste indrukken vooral veroorzaakt door de toon van Reagans speech op de eerste dag: hij zei gekomen te zijn 'om te luisteren en te leren' en dat de VS 'bereid zijn aan de toekomstige globale onderhandelingen over de armoede in de Derde Wereld deel te nemen als aan vier

¹⁸³) Dat er fundamentele wijzigingen op komst waren in de VS-opstelling werd overigens al in maart 1981 gevreesd toen de Amerikanen, vooruitlopende op hun interne herbezinning, reeds tijdens de toen plaatsvindende verlengde Tiende Zitting van de in 1973 begonnen Derde VN-Zerechtconferentie, meedeelden dat het ontwerpverdrag waarover in augustus 1980 nog ruim 140 landen het voorlopig eens waren geworden, wat hen betreft definitief van tafel ging! Hoewel als gevolg daarvan het uiteindelijke akkoord over dit verdrag pas in december 1982 en zonder medewerking van de VS tot stand zou komen, was de oorspronkelijk beoogde regeling van de exploitatie van het Gemeenschappelijke Erfdeel van de Mensheid op en onder de oceaanbodem en in zee, al eerder aanzienlijk uitgehold door de in het ontwerp opgenomen erkenning van de Exclusieve Economische Zones (EEZ's) van kuststaten. Door dit laatste konden deze landen tot 200 mijl buiten hun kust soevereine rechten uitoefenen over alle levende en minerale rijkdommen in dat gebied. Dat dit heel schadelijk was, vond ook de Groningse hoogleraar Verwey, die door Weenink werd geïnterviewd: hoewel deze EEZ's maar een kwart van de oceanen besloegen, zat daar wel 'meer dan 96 procent van alle vis en naar schatting 87,5 procent van alle olie in de zeebodem' (Weenink 1981b).

¹⁸⁴) Voorzitter Brandt had al vóór de publicatie van het rapport de Oostenrijkse bondskanselier Kreisky gevraagd te onderzoeken of en hoe zo'n topconferentie georganiseerd zou kunnen worden, en Kreisky vond al spoedig de Mexicaanse president Lopez Portillo bereid het conferentie-oord aan te bieden en op te treden als mede-initiatiefnemer. Nadat zij in november 1980 in overleg met negen andere landen hadden besloten ook de Sovjet Unie uit te nodigen, weigerde die echter. Reagan liet daarna pas in maart 1981 weten wel te zullen deelnemen als zijn voorwaarde (dat het een informele bijeenkomst zou worden) werd ingewilligd. De BuZa-ministers van de 22 deelnemende landen kwamen in juli-augustus bijeen voor een laatste vooroverleg. En daar werd uiteindelijk afgesproken dat het informele karakter zo ver zou gaan dat er zonder vaste agenda zou worden gesproken, en dat er na afloop geen gezamenlijk communiqué zou worden uitgegeven. Tevens werd de laatste poging van Cuba, op dat moment voorzitter van de BNGL, om via druk op de wel uitgenodigde ontwikkelingslanden de andere voorwaarde van de VS (dat Cuba zou worden uitgesloten) ongedaan te maken, reeds in de dagen vóór deze bijeenkomst afgewezen.

voorwaarden wordt voldaan' (Putten 1981a). En die voorwaarden klonken heel wat minder afhoudend dan op grond van zijn eerdere uitspraken en reputatie verwacht was:

1. De agenda van de eerste besprekingen na de top moest een discussie bevatten over 'liberalisering van de handel, over energie en de ontwikkeling van voedselbronnen en de verbetering van het investeringsklimaat in de ontwikkelingslanden.'
2. Er moest niet worden gepoogd nieuwe internationale organisaties in het leven te roepen, en 'het IMF moet de spil blijven van het internationale financiële systeem.'
2. De onderhandelingen moesten gaan over 'manieren hoe internationale groei en ontwikkeling
3. bereikt [kunnen] worden, rekening houdend met nationaal economisch beleid', en
4. ze 'moeten plaatsvinden in een atmosfeer van samenwerkingsgeest' (idem).

Daar zaten wel wat Reagan-stokpaardjes bij, maar niets dat a priori onbespreekbaar kon worden genoemd, terwijl er evenmin iets in stond dat andere onderwerpen of aanpakmogelijkheden uitsloot. Daarnaast bleek dat de VS-president niet de enige was die met optimistisch stemmende uitspraken wilde opvallen: vermoedelijk wenste geen van de acht ontwikkelde landen de indruk te wekken dat zij onwelwillend waren en met lege handen naar Cancùn waren gekomen. Het hoofdredactionele commentaar van *de Volkskrant* van 26 oktober 1981 had weliswaar geen ongelijk met zijn kop 'vrijblijvend', maar de nadere aanduiding in de tekst: 'redelijk vrijblijvend', tekende waarschijnlijk iets preciezer de algemene stemming van de deelnemers na afloop. Zoals de Latijns-Amerika-correspondent van deze krant schreef, waren de 'andere politieke leiders minder uitbundig' dan Reagan, die van 'grote vorderingen' sprak; maar hij merkte ook 'dat niemand de conferentie een mislukking wilde noemen' (Putten 1981b). Dat de Mexicaanse president Lopez Portillo het liever had over 'de geest van Cancùn' en dat 'het doel van de top, een hervatting van de Noord-Zuid-dialog', volgens hem zelfs al 'bereikt' was (idem), was een overdrijving die de gastheer van de conferentie vergeven kon worden. Maar ook Pronk, die op dezelfde pagina werd aangehaald, was 'gematigd positief gestemd over de uitkomst' en iets nauwkeuriger met zijn uitspraak, dat in Cancùn 'een eerste stap gezet' was naar het 'doorbreken van het totaal vastgelopen overleg tussen Noord en Zuid – de belangrijkste wens van de Commissie-Brandt' (Pronk 1981b).

Inderdaad stond er in de gemeenschappelijke slotverklaring van de conferentie – die dus wel werd opgesteld, in weerwil van de eerdere afgespraak – alleen iets over de dringende noodzaak van een hervatting van deze onderhandelingen. En dat was een compromis geweest, zoals de Canadese co-voorzitter, premier Trudeau, nader toelichtte tijdens de persconferentie na afloop: de aanwezige landen hadden daarmee aangegeven 'een consensus te willen bereiken "om de globale onderhandelingen te beginnen op een wederzijds overeengekomen basis en onder omstandigheden die, rekening houdend met de urgentie van het thema, uitzicht bieden op een betekenisvol proces"' (Putten 1981b).

Naast het starten van de NRGN en de nog altijd niet opgeloste procedureproblemen daarbij was er, even verrassend, ook gesproken over de vier onderwerpen die de ontwikkelingslanden aanvankelijk tevergeefs hadden voorgesteld. Ook al was er dan 'alleen over het voedselprobleem overeenstemming bereikt', terwijl de oprichting van een energiefonds bij de Wereldbank door de Amerikanen geblokkeerd werd, en er nog diepgaand van mening was verschild over de geschiktheid van die bank en het IMF (idem), was alleen het eerste al meer dan wat redelijkerwijs van een topbijeenkomst als deze verwacht had kunnen worden. Zelfs de Franse president Mitterrand, uit wiens entourage naar buiten kwam dat hij in het besloten overleg in botsing was gekomen met de VS over kwesties als de rechtvaardige prijs van grondstoffen en de export van technologie, vond toch 'dat Reagan een flexibele houding had aangenomen' en dat er vooruitgang was geboekt sinds de top van de G7 in Ottawa in juli 1981 (idem).

De enige dissonant in de reportage van Van der Putten was de mening van de BuZa-minister van Nigeria, een van de vijf landen die niet door hun staats- of regeringshoofd waren vertegenwoordigd. Deze minister Audu was op dat moment tevens voorzitter van de G77, en waarschijnlijk in die hoedanigheid meer geneigd rekening te houden met de van meet af aan grote scepsis bij het afwezige deel van zijn achterban over het nut van de top. Hoe dan ook, hij zei 'weinig kans' te zien dat Reagans vier voorwaarden voor de NRGN door de ontwikkelingslanden zouden worden aanvaard (idem). Zoals hierboven reeds is opgemerkt, konden Reagans woorden op zichzelf niet veel aanstoot hebben gegeven; maar mogelijk had Audu in het besloten overleg dingen gehoord die hem wel pessimistisch maakten.

Achteraf zou blijken dat hij gelijk had gehad. In de rest van het najaar werd in de Algemene Vergadering nog enige malen geprobeerd met allerlei tussenformules het verdere overleg over de NRGN-start in beweging te houden. Hoewel deze pogingen in 1982 zouden worden voortgezet, werden in een Nederlandse interne nota van 9 februari 1982 de kansen al niet meer hoog aangeslagen.¹⁸⁵ Desondanks meende de G7-bijeenkomst in Versailles in juni daarna het vuurtje nog even warm te moeten houden door te verklaren dat er uitzicht was op een spoedige start en op succes van de NRGN.¹⁸⁶

Hier kan deze blik op de toekomst van de NRGN worden afgebroken. De afkorting zou weliswaar nog een tijdje in vergaderstukken en media-analyses blijven terugkeren, maar tot een werkelijk begin van de ronde zoals die in 1979 was bedoeld is het nooit gekomen. De vraag die zich opdringt is: was Cancùn dan alleen maar een toneelstukje geweest om de Derde Wereld en het westerse publiek te misleiden, of waren tijdens die ontmoeting wel degelijk mogelijkheden ontstaan, die met een minder starre opstelling van de G77 tot iets zinnigs hadden kunnen leiden? Het eerste vermoeden is minstens ten dele terecht, omdat met name de Amerikaanse positie in de maanden daarna nogal afweek van de indruk die Reagan in Cancùn had achtergelaten. Maar aan het vervolghandelen van de G77 mankeerde waarschijnlijk ook wel iets dat een beter resultaat voor de ontwikkelingslanden in de weg heeft gestaan – een onderwerp waarop ik in bredere zin zal terugkomen in de laatste sectie van de volgende subparagraaf.

De vraag waarom Nederland niet werd uitgenodigd voor de Cancùn-top, hoort nog wel bij dit hoofdstuk, niet alleen omdat de BuZa-leiding er alles aan gedaan heeft om alsnog een uitnodiging te krijgen, maar ook omdat het iets zegt over het imago dat Nederland in de loop van deze periode verwierf.

Uiteraard werd al snel nadat Brandt Kreisky had gevraagd een wereldtop van hoogste politieke gezagdragers voor te bereiden vanuit Den Haag gepoogd om de Oostenrijkse regeringsleider te laten weten, dat ons land niet slechts geïnteresseerd was om deel te nemen, maar eigenlijk ook vond dat het erbij hoorde. Dat laatste werd met diverse argumenten onderbouwd: niet alleen de hoogte en kwaliteit van onze ontwikkelingshulp en onze actieve stellingname in internationale fora ten behoeve van ontwikkelingslanden, maar ook het grote draagvlak daarvoor onder de eigen

¹⁸⁵) Die nota was van een medewerker van DIO aan zijn chef (Biegman), waarin uitgebreid werd nagegaan waarom de verwachtingen intussen zo waren gedaald (antwoord: vooral door het verzet van de VS, maar ook door veel halfslachtigheid bij andere Westelijke landen, die hadden gezwegen om de G77 niet van zich te vervreemden). Deze nota stelde ook de vraag wat er nu gedaan kon worden, maar bleef het antwoord daarop schuldig (Dierikx et al., red., 2007, p. 902-907).

¹⁸⁶) Aldus constateerde de Brandt-Commissie in haar tweede rapport, dat in 1983 verscheen (Brandt et al., 1983, p.32). Zelf had deze Commissie toen al geconcludeerd dat zelfs als die NRGN nog ooit zou beginnen, de uitkomsten daarvan dan veel te laat zouden komen voor wat er op kortere termijn noodzakelijk was om de zich op dat moment op allerlei vlakken manifesterende crisis te keren. In dit nieuwe rapport probeerde de Brandt-Commissie nog één keer het hare bij te dragen aan visies, argumenten en concrete voorstellen voor een noodprogramma op korte termijn waarmee dat voorkomen zou kunnen worden – achteraf gezien even tevergeefs als de verdere pogingen het wereldwijde Noord-Zuid-overleg weer aan te zwengelen.

bevolking en de goede naam die ons beleid bij de ontwikkelingslanden had. Daarnaast geloofde men ook aanspraak te kunnen maken op deelname aan de top – was het immers niet vooral dankzij de Nederlandse financiële en politieke ondersteuning dat de Brandt-Commissie gevormd was en haar werk had kunnen doen?¹⁸⁷

Kreisky leek echter een andere mening te zijn toegedaan, althans maanden later bleek Nederland nog altijd niet voor te komen op de deelnemerslijstjes die circuleerden.¹⁸⁸ Den Haag besloot daarom een uitgebreid diplomatiek offensief te ondernemen bij allerlei landen (inclusief de LMC) en de VN om die uitnodiging alsnog te krijgen, zo berichtte *NRC Handelsblad* in augustus 1980 (Weenink 1980a). Maar ook dat baatte niets, waarbij vooral het ontbreken van merkbare steun uit de G77 als pijnlijk werd ervaren: 'Niemand heeft bij ons weten een vinger uitgestoken om ons erbij te krijgen', zo antwoordde Biegan op 16 september 1981 aan de herbenoemde BuZa-minister Van der Stoep, die meteen na zijn aantreden om een analyse van de oorzaken had gevraagd (Dierikx et al., red., 2007, p. 840). Biegan wees, na het noemen van Kreisky, op het EG-lidmaatschap als een mogelijk beletsel, omdat naast het VK, Frankrijk en Duitsland een vierde lidstaat al gauw te veel zou kunnen zijn geweest. Voorts, speculerend of Nederlands recentere optreden een reden zou kunnen zijn geweest, opperde Biegan twee theorieën: 'ofwel men vindt ons (of men herinnert zich ons als) te radicaal, ofwel wij hebben *door het het accent te verleggen naar actie binnen de EG* ons radicale profiel enigszins verloren' – het eerste zou dan vooral 'bij de meeste westelijke landen' van gewicht kunnen zijn geweest, en het laatste bij de G77 (idem, cursivering toegevoegd).

Daarmee zijn de voornaamste verklaringen waarschijnlijk wel genoemd. Ze hebben vermoedelijk allemaal wel een rol gespeeld, waarbij de politieke factor (Nederlands 'radicale' imago) niet de geringste zal zijn geweest, alleen al omdat de landen die a priori als 'minst misbaar' waren bestempeld daarmee de facto een vetorecht kregen bij de keuze van de overige deelnemers – Cuba's uitsluiting door de VS bewees dat al, en ook hoe ver de Derde Wereld bereid was geweest daaraan toe te geven. De op de valreep door Algerije afgedwongen weigering van Willy Brandt als gast bij de top (*NRC Handelsblad* 20 oktober 1981) was daarom misschien wel in de eerste plaats te wijten aan de G77 – het moet geenszins worden uitgesloten dat men in G77-kring gaarne de gelegenheid aangreep om het sterk moraliserende geluid dat Brandt vertegenwoordigde uit te schakelen; diens vermaningen werden in het Westen meer geapprecieerd dan door politici uit de Derde Wereld, al zullen er in Cancun ook ontwikkelde landen zijn geweest die Brandts aanwezigheid minder op prijs stelden. Ook het gebruikte Brandt-argument kan Nederlands kandidatuur dus hebben bemoeilijkt.

7.2.6 Sectoronderwerpen en thema's chronologisch

In het voorgaande overzicht van de verschillende internationale gebeurtenissen en ontwikkelingen in deze periode zijn allerlei details over specifieke sectoren en enkele algemenere kwesties weggelaten, teneinde de hoofdlijn van het historische betoog niet te verstoren. Maar ze mogen niet onbelicht blijven, want er gebeurden ook op deze terreinen belangrijke dingen in deze periode. In

¹⁸⁷) Vooral de laatste mening schijnt communis opinio geweest te zijn op BuZa, met maar één uitzondering: De Koning zelf, zij het dat deze méér twijfelde aan het nut van zo'n topconferentie, dan dat hij vond dat Nederland er er niet bij zou moeten willen zijn als andere landen die top wel wensten. De Konings persoonlijke tegenzin in deelname aan internationale conferenties kan hierbij overigens niet zo'n rol hebben gespeeld, zoals enkele van mijn informanten suggereerden: bij Cancun zou het immers niet om *zijn*, maar om premier Van Agts deelname zijn gegaan.

¹⁸⁸) Van Gorkom, die besloot zelf een demarche te ondernemen in Wenen, vertelde dat hij bij die gelegenheid zelfs niet door de bondskanselier ontvangen werd, zodat hij zich had afgevraagd of deze misschien iets persoonlijks tegen Nederland had (telefoongesprek op 28 september 2010).

deze laatste subparagraaf laat ik ze groepsgewijs de revue passeren, zodat in elk geval het verloop in de tijd zichtbaar wordt – soms aangevuld met een vooruitblik naar wat er in recentere jaren gebeurde ten behoeve van het perspectief. Eerst komen de hoofdterreinen van de sectoronderwerpen en -thema's aan de orde. In de laatste sectie behandel ik dan nog drie algemenere zaken: uitdagingen aan Noord en Zuid, die in het voorgaande wel af en toe werden genoemd, maar eveneens een chronologische nabespreking behoeven.

Grondstoffen

Eerder meldde ik al dat twee maanden vóór Unctad-5, in maart 1979, eindelijk een beginselakkoord werd bereikt over het Common Fund (CF), het fonds dat bedoeld was om te fungeren als de spil van het Geïntegreerde Grondstoffenprogramma (IPC naar de Engelse afkorting), dat het Unctad-secretariaat had geconcipeerd ten behoeve van grondstoffenexporterende ontwikkelingslanden. Het opvallende nieuws van dit akkoord was dat de oorspronkelijke taak van het CF: het faciliteren van de financiering van productsgewijze internationale grondstoffenovereenkomsten (IGO's), werd uitgebreid met een tweede functie: het financieren van onderzoek en maatregelen gericht op verbeteringen in de productiviteit, afzet, en verwerking van grondstoffen in de aan een IGO deelnemende ontwikkelingslanden – voortaan omschreven als respectievelijk het *eerste* en het *tweede loket* van het CF. De toevoeging van dit tweede loket beoogde vooral méér landen te laten profiteren van het CF, niet alleen omdat alle grondstoffen-exporterende landen behoefte hadden aan de genoemde verbeteringen, maar ook omdat maar een relatief klein aantal van hen grondstoffen exporteerde die zich leenden voor het aanleggen van buffervoorraden, het prijsstabiliseringinstrument dat rechtstreeks wil ingrijpen in de markt en dat het doel was van het eerste loket.¹⁸⁹

De eerste afspraken die bij het akkoord in Genève waren gemaakt,¹⁹⁰ moesten in de periode daarna nog verder worden uit- en omgewerkt tot een gezamenlijk ontwerpverdrag, dat door de 101 deelnemende landen zou kunnen worden ondertekend; inwerkingtreding zou dan volgen na-dat het definitieve verdrag zou zijn geratificeerd door voldoende aantallen productie- en consumptielanden. Daarnaast moesten ook de voorbereidingen voor en de IGO-onderhandelingen over de in 1976 genoemde goederen worden voortgezet (waarover hieronder meer). Tijdens Unctad-5 in Manilla kon dan ook over niet veel méér worden gesproken dan de hoogte van de vrijwillige bijdra-

¹⁸⁹) In feite verschilden al in de jaren zeventig de experts diepgaand van mening over welke producten wel of niet geschikt waren voor centrale voorraadvorming, een kwestie die afhangt van tal van fysieke, technische en economische factoren, inclusief de mate van prijsstabiliteit die wordt nagestreefd. Rothstein citeert bronnen die maar de helft van de tien aanvankelijk door het Unctad-secretariaat geselecteerde goederen geschikt achtten (1979, p. 88-89). In de met algemene stemmen aangenomen IPC-resolutie op Unctad-4, in Nairobi 1976, was echter voor niet minder dan 18 grondstoffen het vormen van een IGO als doel gesteld.

¹⁹⁰) Onder andere over de vastgelegde, respectievelijk nagestreefde, bedragen voor het eerste en het tweede loket (\$ 400 mln. respectievelijk \$ 350 mln.). Het bedrag van het eerste loket zou gefinancierd worden uit de volgens een bepaalde verdeelsleutel vastgestelde verplichte regeringsbijdragen van de verschillende landengroepen, en die zouden worden aangevuld met zowel deposito's, die vanuit de (reeds bestaande en nog af te sluiten) afzonderlijke IGO's geparkeerd moesten worden bij het Fonds, als leningen en opbrengsten uit bufferoperaties. Het tweede loket zou daarentegen grotendeels bestaan uit vrijwillige bijdragen van regeringen en instellingen, naast \$ 70 mln. die zouden worden overgeheveld uit het eerste loket. Andere regelingen betroffen onder meer de verdeling van het stemrecht in en de besluitvormingsregels van de bestuursorganen van het CF, de wijze waarop de bevoegdheden van het Fonds zouden worden afgebakend tegenover die van de individuele IGO's en hoe de overige betrekkingen tussen het eerste en de laatste eruit zouden zien. (Deze en de in de tekst genoemde gegevens komen wisselend uit het Monthly Bulletin no. 151 van Unctad (April-May 1979, p. 2-3), de MvT voor 1980 (MinBuza 1979c, nr. 2, p. 118), het NAR-advies over het grondstoffenvraagstuk van oktober 1979 (NAR 1979d, p. 126-127), en uit Jepma (1981, *passim*)).

gen aan het tweede loket,¹⁹¹ en de verder aan de onderhandelende partijen en het Unctad-secretariaat te richten specifieke en algemene oproepen om de voortgang van de besprekingen zo veel als mogelijk te bespoedigen.

Veel baatten die oproepen echter niet. Niet alleen gingen de onderhandelingen over het ontwerp-CF-verdrag ruim een half jaar langer duren dan op Unctad-5 nog was gehoopt, er waren ook essentiële zwakten aan het licht gekomen in het onderhandelingsresultaat van maart 1979, en die waren een slecht voorteken voor zowel de oorspronkelijke hoofdfunctie van het CF als de verdere uitbouw van het IPC. Die gebreken werden onder andere gesignaleerd door de NAR, die in zijn grote grondstoffenadvies van oktober 1979 constateerde dat door de wijze waarop de relatie tussen het Fonds en de afzonderlijke IGO's geregeld leek te gaan worden, het CF niet langer een echte financieringsbron zou zijn, maar meer zou fungeren als een soort waarborgfonds. Die reservefunctie zou weliswaar niet nutteloos zijn, maar het was wel de vraag of dit het voor de bestaande overeenkomsten voldoende aantrekkelijk zou maken om zich bij het CF aan te sluiten, en nog meer: of het sluiten van nieuwe overeenkomsten er wel echt door zou worden aangemoedigd. De NAR hoopte dat dit probleem nog tijdig zou worden opgelost, maar dat gebeurde niet, en dat maakte dat ook zijn andere vrees: dat het CF het enige eindresultaat van het IPC zou worden, kansliep bewaarheid te worden (NAR 1979d, p. 126-127).

Het definitieve CF-verdrag werd op 27 juni 1980 vastgesteld door 101 landen. Unctad-SG Gamani Corea noemde het een 'major breakthrough' in de implementatie van het IPC, die hem de hoop gaf dat er in de tweede helft van 1981 voldoende ratificaties zouden zijn om het CF operationeel te maken (Monthly Bulletin No.164, August 1980, p. 2). Wat een vergissingen!: het Fonds betekende bijna niets voor de andere onderdelen van het Programma, en de voorgeschreven ratificaties door minstens 90 landen, die gezamenlijk ten minste twee derde van het door de regeringen bij te dragen kapitaal van het eerste loket moesten fourneerden, zouden nog acht jaar op zich laten wachten!¹⁹²

Formeel waren in 1988, toen de ratificaties toereikend waren, de voorwaarden vervuld voor de inwerkingtreding van het CF. In juni 1989 gebeurde dat dan ook, met Amsterdam als vestigingsplaats van het secretariaat.¹⁹³ Voor het operationeel worden van het eerste loket diende echter ook nog een belangrijke materiële voorwaarde te worden vervuld: er moesten IGO's zijn die met hun deposito's het grootste deel van het kapitaal van dat loket zouden leveren. Daarmee was de paradoxale situatie ontstaan die Jepma al in 1981 voorzag: door de wijzigingen in 1979 en '80 zou het CFC slechts een zwakke prikkel zijn voor het verlengen van bestaande IGO's en het sluiten van nieuwe, terwijl zonder de bijdragen van voldoende IGO's het CFC niet zou kunnen uitgroeien tot de verhoopte catalysator van het grondstoffenoverleg (Jepma 1981, p. 19).

Met de onderhandelingen over afzonderlijke IGO's was het reeds in de periode-De Koning droevig gesteld, en dat werd in de jaren daarna nog veel triester – overigens niet in de eerste plaats

¹⁹¹) Tijdens de conferentie zegden zeven ontwikkelde landen (waaronder Nederland) en vijf ontwikkelingslanden al concrete bedragen toe (in totaal oplopend tot ruim \$ 87 mln.), terwijl vijftien andere landen beloofden dat in de nabije toekomst te zullen doen. Het door Nederland genoemde bedrag (\$ 17 mln.) zou volgens De Koning op ongeveer vier maal het normale aandeel van ons land uitkomen (MinEZ 1979, p. 25 en 153).

¹⁹²) Het benodigde aantal werd weliswaar reeds begin 1986 bereikt, maar het vereiste kapitaaltaandeel ontbrak zelfs nog toen de Sowjet-Unie in december 1987 als 99e staat haar ratificatie deponeerde in New York. Pas nadat de Maladiven op 11 juli 1988 als 102e land hetzelfde deden, werd met hun aandeel van 0,21 procent de limiet van 66,67 procent overschreden (Unctad press release 13 July 1988).

¹⁹³) Amsterdam was blijkbaar al in 1979 informeel gesuggereerd door Gamani Corea, maar er zaten voor Nederland naast voordelen ook nadelen aan vast (aldus het ambtelijke memo van 10 mei 1979 in Dierikx et al., red., 2007, p. 370-371). Dat verhinderde echter Van der Klaauw niet om in maart 1980 met de lobby te beginnen (zijn codebericht aan de ambassades in dertien landen is opgenomen in Dierikx et al., red., 2007, p. 532-535). Bij de start van het *Common Fund for Commodities* (CFC), zoals het officieel ging heten, waren er 103 landen lid en werd het CFC een zelfstandige instelling zonder formele banden met de VN (Nusselder 1995, p. 224).

omdat er nog geen CFC was, maar vooral omdat de omstandigheden op de internationale grondstoffenmarkten vruchtbaar overleg steeds moeilijker maakten. Naast de afnemende vraag door de recessie in de grote consumptielanden na de tweede oliecrisis was er tegelijkertijd een toenemende overcapaciteit in de productielanden ontstaan als gevolg van zowel de investeringen in voorgaande jaren als het meer structurele zuinigere gebruik van grondstoffen en de opkomst van synthetica en andere vervangende producten.

Door dit alles konden importerende en exporterende landen het nauwelijks meer eens worden over het opnemen van prijsregulerende instrumenten in IGO's. Soms vielen zij dan terug op louter secundaire regelingen, in andere gevallen werden de prijsmaatregelen opgeschort of werd de IGO zelfs geheel opgeheven. Zo liep de *suikerovereenkomst* van 1977, waaraan de EG en de VS al niet meer hadden meegedaan, in 1983 af zonder dat er een nieuwe verlenging kon worden afgesproken.¹⁹⁴ Bij de *koffie-overeenkomst* (die overigens van meet af aan alleen op exportquota steunde), kon daarentegen in 1983 nog wel tot een verlenging worden besloten. Maar die werd in 1989 opgeschort, terwijl de *cacao-overeenkomst* zelfs nog twee keer kon worden vernieuwd (in 1980 en 1986), voordat die in 1988 eveneens moest worden opgeschort.

Het lot van de sinds het begin van de jaren vijftig bestaande en met slechts één onderbreking redelijk succesvol fungerende internationale *tinovereenkomst* was echter het meest schokkend: toen bij de zesde verlenging in 1982 haar grootste consument (de VS) en haar op twee na grootste producent (Bolivia) uit de overeenkomst waren gestapt, kon de buffermanager de bodemprijs niet meer lang verdedigen: in oktober 1985 stortte de zaak volledig in met achterlating van een enorme voorraad tevergeefs opgekochte tin en een berg schulden.

Daardoor sloeg bij alle regeringen de schrik wel in de benen: bijna niemand waagde zich daarna nog aan IGO's met prijscorrigerende bedoelingen. De laatste die in 1989 nog fungeerde was die voor *natuurrubber*, die in 1980 voor het eerst tot stand was gekomen; na nog één verlenging in 1996 besloten ook de daarin participerende landen in 1999 het verdrag te beëindigen en de buffervoorraad te liquideren.¹⁹⁵

Het eerste loket van het CFC is dus nooit geactiveerd voor zijn oorspronkelijke functie. Na een trage start werd wel doorgegaan met het tweede loket, maar er zegden ook landen hun lidmaatschap van het CFC op (waaronder grote producenten als Australië, Nieuw-Zeeland en Canada, maar ook Frankrijk, voorheen de grote voorstander van dit soort marktregelingen), terwijl de VS nooit toetraden (Smit 1987 en Nusselder 1995, p. 224 en 229).

Natuurlijk deed Nederland er ook in deze recentere jaren nog steeds wel aan mee, al was het alleen maar omdat Amsterdam nog steeds de vestigingsplaats van het CFC is.¹⁹⁶

Daarentegen dient de in de periode-De Koning voortgezette politieke steun aan de oprichting van het CFC mijns inziens genuanceerd beoordeeld te worden. Dat men zich destijds weinig aantrok van de wetenschappelijke discussie over het nut van prijsstabilisering via IGO's is wel opmerkelijk, maar ook vergeeflijk: in die discussie kwamen tegen het einde van deze periode wel meer negatieve bevindingen over zowel het nut van die stabilisering als de kosten en de verdeling

¹⁹⁴) De Koning meldde in zijn laatste MvT (voor 1982) nog wel, dat de nieuwe interne suikermarktverordening van de EG 'het nu technisch mogelijk' maakte dat werd toetreden tot de ISO – waarvan Nederland 'onverkort voorstander' bleef (MinBuza 1981d, nr. 2, p. 117). Maar die bereidheid werd waarschijnlijk weer spoedig ondergeschikt gemaakt aan het door de meerderheid van de lidstaten bepaalde gemeenschappelijke EG-beleid.

¹⁹⁵) Boven genoemde gegevens zijn variërend geput uit Wilson 1986; Herrmann et al. 1993 (p.7 en 14); en Gilbert 1996 (p.2), met uitzondering van de beëindiging van de rubberovereenkomst die ik op internet vond. Er waren in de periode-De Koning en daarna nog wel andere IGO's (onder andere voor jute, tropisch hout, tarwe en olijfolie), maar die hadden nooit prijsbeïnvloedende oogmerken – althans geen direct in de markt interveniërende. Het aantal daarvan, of van vergelijkbare grondstoforganisaties met beperkte doelstellingen, is inmiddels zelfs toegenomen tot ruim twintig.

¹⁹⁶) Dit roept wel vragen op, maar de beantwoording daarvan valt buiten het kader van dit hoofdstuk.

van de baten naar boven dan in de periode-Pronk, maar dat was ten tijde van De Koning nog geenszins zo duidelijk dat toen al, en onverwijld, een herziening van het beleid geboden zou zijn geweest.¹⁹⁷ Wel had De Koning vanaf het begin van zijn ministerschap de neiging om zich, anders dan Pronk, wat voorzichtiger en met meer tact op te stellen tegenover de landen in de EG en daarbuiten die veel kritiek hadden op de Unctadvoorstellen. Maar dat was toen eerder het zoeken naar een bemiddelaarsrol in de gedurige fricties tussen de B-groep en de G77, dan een afzwakking van de principiële steun aan die voorstellen.¹⁹⁸ Toen deze hoofdantagonisten elkaar dan ook eindelijk vonden in het danig verwaterde compromis over het eerste en tweede loket van maart 1979, dat in juni 1980 de definitieve opzet van het CFC werd, had ons land geen enkele behoefte meer daar nog tegenin te gaan, bij voorbeeld op de wijze die de NAR suggereerde in zijn advies van oktober 1979. Dit compromis zal op dat moment ongetwijfeld de ene vogel in de hand hebben geleken tegenover de tien in de lucht die met de NAR-suggestie zullen zijn geassocieerd. Dat Nederland daarmee wel medeverantwoordelijkheid nam voor het ontstaan van de 'ontmande' versie van het CFC die na de ratificatieperiode werd ingevoerd, is juist – maar politiek begrijpelijker dan het streven naar een alternatief dat wellicht onhaalbaar zou zijn gebleken.

Ik sluit deze sectie af met enkele opmerkingen over de Compensatoire Financieringsfaciliteit (CFF) van het IMF – voor sommigen het alternatief voor prijscorrigerende IGO's, voor anderen een nuttige aanvulling op de laatste, namelijk voor zover die niet effectief bijdroegen tot het stabiliseren van de totale exportopbrengsten van grondstoffenexporterende en andere ontwikkelingslanden. Hierboven is reeds verwezen naar een op Unctad-5 aangenomen resolutie over een studie naar verdere compensatiemogelijkheden in aanvulling op het CFF en naar de in 1978 gekomen voorstellen van het IMF en de Wereldbank voor verbeteringen in het CFF (vermeld in de noten 73 en 110). De laatste leidden er een jaar later toe dat een land desgewenst de definitie van zijn exporten mocht uitbreiden met zowel de inkomsten uit binnenkomend toerisme als de overmakingen van zijn in het buitenland werkzame landgenoten, zodat de tegenslagen daarin eveneens in aanmerking zouden komen voor compensatie. Vervolgens werd het in 1981 ook nog toegestaan stijgingen in de kosten van graanimporten ten laste te brengen bij het CFF, zodat ook voedselimporterende landen voortaan meer bescherming zouden genieten. Nog later, in 1988, werd de Faciliteit uitgebreid met een 'contingency facility' (die een naamsverandering in CCFF met zich meebracht), waardoor landen ook *ex ante* voorzieningen kunnen treffen tegen externe schokken en het totaal van hun trekkingen mogen laten oplopen tot 122 procent van hun quota in het IMF (Herrmann et al 1993, p. 20 en 47).

Naast deze geleidelijke verbeteringen waren er voor de ACS-landen natuurlijk ook nog de eerder besproken productsgewijze tegemoetkomingen in het kader van Stabex en Sysmin, en enkele slechts gedeeltelijk vermelde grondstoffenprotocollen die eveneens werden opgenomen en/ of uitgebreid in Lomé-2 (suiker, bananen en rum; later werden ook runds- en kalfsvlees toegevoegd). Verder zij nog herinnerd aan de reeds in noot 178 vermelde instelling door de EG in 1987 van een aparte Stabexregeling (Compex) alleen voor MOL's buiten de ACS-groep.

¹⁹⁷⁾ Al is het wel opmerkelijk dat een zo bezonken stuk als de structuurnota van 1979 geen spoor van twijfel over deze zaken toeliet in de desbetreffende paragraaf van het voorgestane grondstoffenbeleid (MinBuza 1979d, p. 44). En die werden evenmin besproken in enig ambtelijk stuk dat is opgenomen in het vijfde ING-boek – al kan dat ook aan de selectie van de redactie liggen.

¹⁹⁸⁾ De Koning verdedigde zijn opstelling bijvoorbeeld tijdens het Kamerdebat over de nog door Pronk voorbereide begroting voor 1978, waarin hij wel principieel aansloot bij wat in de MvT was vastgelegd ten aanzien van het Common Fund, maar daarna ook de bereidheid uitspraak naar alternatieve oplossingen te kijken als de houding van 'bevriende Westerse landen en met name (...) de EEG' daartoe aanleiding gaf (als weergegeven in IS 1978-3, p. 71). Hij herhaalde dit in iets andere bewoordingen ook in antwoord op opmerkingen van de Kamerleden Aarts (CDA) en Waalkens (VVD), nadat de eerste had gevraagd of het beleid van Pronk wel werd voortgezet, terwijl de laatste er juist fundamentele twijfels over had geuit (idem p. 72). Het was ook tegen de kritiek van Waalkens dat Pronk in hetzelfde debat had geageerd (als aangehaald in paragraaf 7.1, voetnoot 18).

Het is buiten kijf dat het totaal van deze regelingen de betrokken ontwikkelingslanden verzekerde van extra financiële middelen, waarbij de ACS-landen en de overige MOL's veelal ook nog konden profiteren van zowel het C(C)FF als de IGO's waaraan zij deelnamen. Ondanks de voordelen voor de betreffende landen moeten deze overdrachten echter vanuit een oogpunt van rechtvaardig, doelmatig en efficiënt gebruik van schaarse ontwikkelingsfondsen veel negatiever worden beoordeeld. Dat blijkt, naast mijn eerdere commentaar op Stabex, ook uit het hier al enige malen genoemde boek van Herrmann c.s., dat een rond 1990 gemaakte, vergelijkende evaluatie bevat van de diverse compensatieregelingen van het IMF en de EG, en de afzonderlijke IGO's voor koffie, natuurrubber en cacao, alsmede de grondstoffenprotocollen van de EG. Hoewel deze evaluatie zich over een veel langere periode uitstrekt dan die van dit hoofdstuk is het interessant deze sectie af te ronden met de volgende op hun voornaamste bevindingen gebaseerde conclusies:

- De regelingen die stabilisatie van grondstoffenprijzen en/of van totale exportopbrengsten beoogden slaagden daar nauwelijks of niet in (vaak omdat de vergoedingen te traag of op het verkeerde moment beschikbaar kwamen, de middelen niet toereikend waren, en/of de terugbetalingsverplichtingen zorgden voor destabilisatie).¹⁹⁹
- De meeste arrangementen brachten wel flinke inkomensoverdrachten van rijke naar arme landen met zich mee (die van het CFF waren het kleinst en die van de rubberovereenkomst gingen voornamelijk naar consumptielanden), maar deze overdrachten hielden geen rekening met welvaartsverschillen in termen van BBP's per hoofd, en kwamen ook intern in ontvangende landen niet per se terecht bij de armste groepen.²⁰⁰
- Op prijsstabilisatie gerichte IGO's hadden dus slecht gewerkt en zouden ook politiek weinig kans meer maken. Maar dat was niet per se slecht nieuws voor de mensen in ontwikkelingslanden die bij de voortbrenging van grondstoffen betrokken zijn – want die zijn veel meer afhankelijk van het beleid van hun regering en hun economische omgeving in het binnenland dan van ontwikkelingen op de wereldmarkt (Herrmann et al. 1993, p.242-253).

Uiteraard is hiermee niet alles veroordeeld dat in de voorbije jaren is ondernomen ten behoeve van ontwikkelingslanden in de grondstoffensector, maar het illustreert wel dat zowel de theorie achter dit streven als de wijze waarop de gekozen beleidsinstrumenten werden toegepast uiterst gebrekkig en vaak onbezonnen waren.

Olie en andere energiedragers

Over olie en andere energiedragers kunnen we kort zijn, voornamelijk omdat ten aanzien daarvan in deze periode weinig internationaal beleid op gang kwam dat specifiek gericht was op de belangen van ontwikkelingslanden of dat schade daaraan probeerde te verminderen of voorkomen. En wat er wel aan beleid ontstond bleef ook nog zeer versnipperd en incidenteel van karakter. De voornaamste oorzaak was dat de NRGN, waarin energie een belangrijke plaats zou hebben gekregen, nooit is doorgegaan. Maar de G77, die al haar kaarten op de NRGN zette, mag wel nalatig worden genoemd voor het ontbreken van een plan B, bijvoorbeeld met initiatieven gericht op meer onderlinge samenwerking op energiegebied tussen haar lidstaten.²⁰¹

¹⁹⁹) Bij de enige IGO waar wel wat prijsstabiliteit kon worden gerealiseerd, die voor natuurrubber, was dat een kwestie van toeval geweest (Herrmann et al. 1993, p. 252).

²⁰⁰) Voor de volledigheid voeg ik hieraan toe dat de gewone ontwikkelingshulp (bilateraal zowel als multilateraal), die dit in theorie weliswaar beter kan doen (omdat die overdrachten niet worden bepaald door de toevallige aanwezigheid van grondstoffen), daar in de praktijk ook niet altijd goed in slaagt.

²⁰¹) Misschien hebben de spanningen tussen de OPEC en olie-importeren G77-leden zulke initiatieven bemoeilijkt,

Een van de dingen die er wél gebeurden, was de al besproken, in VN-verband gehouden, conferentie in Nairobi, in augustus 1981, over Nieuwe en Hernieuwbare Energiebronnen, die met name ook naar de behoeften van ontwikkelingslanden zou kijken. Zoals hierboven reeds aangegeven, was van de eerste stappen die daar werden aanbevolen echter nog niet veel terecht gekomen. Daarnaast bepleitte het Brandtrapport van 1980 de oprichting van een 'wereldcentrum voor energieonderzoek', eveneens onder auspiciën van de VN (Brandt et al. 1980b, p. 44), maar ook dat zal door degenen die er wel iets voor voelden zijn doorgeschoven naar verhoopte besluitvorming in het kader van de NRGN, en daardoor met de laatste op de lange baan zijn terechtgekomen.

Wat wél reeds plaatsvond was wat de in 1974 naar aanleiding van de eerste oliecrisis door de ontwikkelde landen ingestelde IEA ondernam in de vorm van studies, workshops, en onderzoeksprojecten, die ook werden opengesteld voor deelnemers uit ontwikkelingslanden. Ook de Wereldbank en de Europese Commissie zijn gekomen met belangrijke initiatieven in dezelfde sfeer ten gunste van deze landen, inclusief niet-ACS-landen (MinBuza 1979d, p. 124). De grote onzekerheid in de toenmalige energiesituatie in de wereld, met de strijd om betaal- en betrouwbare voorzieningen tussen OESO en OPEC, waartussen de niet-olieproducerende Derde Wereld bekned dreigden te raken, maakte het voor de laatste inderdaad essentieel om kennis te vergaren over mogelijke alternatieven en de kosten daarvan. Zie wat dat betreft bij voorbeeld de knelpunten op korte en langere termijn die de Nederlandse structuurnota van 1979 onderscheidde voor ontwikkelingslanden: eigen en/of alternatieve energiebronnen; commerciële versus traditionele bronnen; en organisatorische en institutionele problemen (inclusief managementontwikkeling). De nota identificeerde daarvoor eni-ge beleidsuitgangspunten en -doelstellingen waaraan Nederland zou gaan bijdragen, multilateraal en bilateraal, met een aantal concrete activiteiten op financieel, technisch en institutioneel terrein (idem p. 127-129). De nadere uitwerking daarvan en rapportages van de eerste activiteiten volgden inderdaad in de MvT's voor 1981 en 1982 (MinBuza respectievelijk 1980b, p. 73-79, en 1981d, nr. 2, p. 124-127), met onder andere de aanstelling van een 'energiehulpcoördinator', die werd ingeschakeld op de afdeling bijzondere programma's van begrotingscategorie III. Nadruk leggen op de rurale energieontwikkeling in de Derde Wereld lag voor de hand, zo werd in de laatste MvT opgemerkt, maar nadere beslissingen daarover moesten blijkbaar nog worden genomen (idem p. 125-127).

Fabrikaten en handel in het algemeen

De andere hoopgevende doorbraak vlak voor Unctad-5 was de 'voorlopige' afronding van de in 1973 begonnen Tokio-ronde (officieel de MTN) in de GATT. Hoewel de naam 'handelsonderhandelingen' suggereert dat zij ook grondstoffen omvatten, gingen zij in de praktijk voornamelijk over industriegoederen – vooral omdat op dit terrein de belangen van de ontwikkelde industrielanden (de oprichters van de GATT) een hoofdrol speelden. De afronding in april 1979 was 'voorlopig' omdat er nog kwesties waren waarover men hoopte het alsnog eens te kunnen worden,²⁰² en dat bleek voor de meeste zaken ook inderdaad gelukt te zijn in november 1979.

maar het moet toch beschamend worden genoemd, dat de in Arusha voorbereide en daarna op Unctad-5 moeizaam tot stand gekomen resolutie over de economische samenwerking tussen deze landen (ECDC) nergens iets noemt over actie op energiegebied (MinEZ 1979, p. 158-163).

²⁰²⁾ De reden om toch al van een 'afronding' te spreken had ongetwijfeld te maken met de in mei geplande Unctad-5: als een signaal dat men daar de zaken waarover in de GATT overeenstemming was bereikt door de belangrijkste industrielanden, niet wilde laten openbreken door andere deelnemers aan de Tokio-ronde die er nog wél bezwaren tegen hadden – al was het ook waar dat veel van de resterende meningsverschillen van bilaterale of interregionale aard waren en naar verwachting spoedig zouden kunnen worden opgelost door de betrokken landen (groepen).

Toch werden de definitieve resultaten van de Tokio-ronde niet algemeen als een groot succes beschouwd. Weliswaar waren de negen grootste afzetmarkten het eens geworden over een reductie van hun invoertarieven met ongeveer een derde, tot gemiddeld 4,7 procent, in acht jaar tijd gefaseerd te realiseren. Maar de producten waarvoor deze reducties golden waren vooral voor deze ontwikkelde landen zelf van belang, en minder of nauwelijks voor de ontwikkelingslanden – al zouden de reducties voor de laatste wel met onmiddellijke ingang van kracht worden. Bovendien waren de tarifaire invoerbelemmeringen al lang niet meer de belangrijkste vormen van protectie: de hand over hand toenemende niet-tarifaire beperkingen of NTB's (restricties van toegestane importhoeveelheden, vaak specifiek per product, of gezondheidsvoorschriften en andere kwaliteitseisen die invoerremmende nevenbedoelingen hebben, en regelingen als de quasi vrijwillige zelfbeperkingen opgelegd aan textiel- en kledingexporterende landen) waren veel omvangrijker en kwalijker geworden, met name omdat zij veelal heel gericht tegen bepaalde goederen en landen van herkomst in stelling werden gebracht – zoals tegen ontwikkelingslanden die met hun gemiddeld lagere arbeidskosten geleidelijk concurrerender begonnen te worden. In feite was het reguleren en zo mogelijk terugdringen van deze NTB's een van de hoofddoelstellingen van de Tokio-ronde geweest. Maar daar kwam maar weinig van terecht, terwijl belangrijke onderwerpen als de landbouwhandel en vrijwaringsmaatregelen tegen plotselinge importstijgingen geheel mislukten – die van de vrijwaringsmogelijkheden zelfs pas in de maanden van de uitgestelde afsluiting. Wat ervan overbleef was een tiental deelakkoorden over technische kwesties als importlicensieprocedures, douanewaardering, overheidsaanschaffingsbeleid, exportsubsidies en retorsiemaatregelen, terwijl ook de niet onbelangrijke wijziging van de anti-dumping-afspraken uit de Kennedy-ronde vermelding verdient.

De G77 waren dus allerminst tevreden met het voorlopige april-akkoord en drongen tijdens Unctad-5 aan op aanzienlijke verbeteringen op de voor hen belangrijke terreinen tijdens de resterende maanden van de onderhandelingen.²⁰³ Het heeft echter niet mogen baten. Slechts 102 landen ondertekenden de eindakkoorden van de MTN; vooral de minder en minst ontwikkelde ontwikkelingslanden, die meenden van de GATT weinig heil meer te kunnen verwachten, behoorden tot de afhakers. Het zal ertoe hebben bijgedragen dat twee maanden eerder de BNGL-top van Havana erin slaagde de hele groep mee te krijgen voor de ook in eigen gelederen wel als een wanhoopsoffensief aangevoelde inzet op het schier allesomvattende alternatief van de NRGN.²⁰⁴

²⁰³) De halverwege deze periode geschreven MvT voor 1980 vermeldde met name het bezwaar van de G77 tegen een in beeld komende ruime toepassing van vrijwaringsmaatregelen, en hun bereidheid alleen akkoord te gaan met een selectieve toepassing 'indien zou worden vastgelegd dat zij te allen tijde buiten schot zullen blijven.' Die eis vond ook Nederland te gortig, maar het alternatief dat het in de EG verdedigde – dat als een vrijwaring een ontwikkelingsland zou treffen, dan niet alleen de problemen in het importland, maar ook de gevolgen van de vrijwaring voor het exportland in beschouwing moesten worden genomen (MinBuza 1979c, nr. 2, p. 87) – was geen concessie die de uiteindelijke mislukking van dit onderwerp kon voorkomen. Er stond weliswaar tegenover dat het eveneens in de ontwerpregeling opgenomen recht van ontwikkelingslanden om zich op soortgelijke vrijwaringsmaatregelen te beroepen ter bescherming van hun industrie in opbouw, werd uitgebreid met algemene overwegingen van ontwikkelingsbeleid als rechtvaardigingsgrond; maar ook dat ging met de uiteindelijke algehele mislukking verloren. Overigens bevat het vijfde ING-boek een ambtelijk memo dat d.d. 16 augustus 1979 binnen DGES verzonden werd, waarin geconstateerd werd dat de EZ-opstelling in deze vrijwaringsbesprekingen binnen de GATT 'hard' was en hoofdzakelijk op bescherming van de eigen industrie was gericht. Kortom, een opstelling die 'inconsequent' leek in vergelijking tot de algemene Nederlandse stellingname in andere fora (Dierikx et al., red., 2007, p. 411-412). En dat herinnerde eraan dat de GATT-bevoegdheden in 1973 ten onrechte waren genegeerd bij de herverdeling van de competenties tussen EZ en OS.

²⁰⁴) Al betekende ook die inzet niet dat alle leden van de G77 zich afwendden van de GATT. Met name de grotere en/of industrieel wat verder gevorderde ontwikkelingslanden zagen wel heil in blijvende deelname, inclusief de bereidheid om op ad hoc basis tegenconcessies uit te ruilen en het voor de groep als geheel geclaimde recht op niet-wederkerigheid te negeren. Overigens had de MvT voor 1980 wel gelijk met haar argument dat voortgaande deelname aan de GATT ook voor andere ontwikkelingslanden meer voor- dan nadeel kon opleveren (MinBuza 1979c, nr. 2, p. 88). Wel zou het echter nog heel wat jaren duren voordat de belangrijkste GATT-partijen erin

De wél gerealiseerde reductie van invoerrechten in de Tokyo-ronde werd overigens door ontwikkelingslanden eveneens met gemengde gevoelens bezien: een voor alle landen geldende tariefverlaging betekent immers een even grote vermindering van de preferentiële voordelen die hen in een eerder stadium in het kader van het APS en de Lomé-conventie waren toegekend – zoals ook een verbetering van het APS een verkleining van de Lomé-preferenties betekende. Hoe zeer de EG zich niet alleen bij de verlenging van de Lomé-conventie, maar ook bij andere gelegenheden inspande om het geheel van de voordelen voor de ACS-landen zoveel mogelijk intact te laten, is in de voorgaande secties al genoegzaam belicht. Ik zal mij daarom hier beperken tot wat er met het EG-APS gebeurde toen dit in 1980 het laatste jaar van zijn eerste periode van tien jaar bereikte.²⁰⁵

Nadat bij het slotakkoord van de Tokio-ronde al min of meer was verzekerd dat de verschillende APS-systemen, hoewel in principe bedoeld als van slechts tijdelijke aard, nog wel een tijdje konden blijven voortbestaan, hadden zowel de begunstigden als de verstrekkers van deze preferenties behoefte aan enige meer principiële wijzigingen. Zo had het ontwikkelingslanden van meet af aan tegengestaan dat de ontwikkelde industrielanden het geven van een voorkeursbehandeling beschouwden als een unilaterale handeling waarover alleen de gever besliste. Ook al kon er tijdens en tussen Unctad-conferenties door eindeloos worden gestecheld over wat er wel en niet veranderd moest worden, het waren elk jaar weer opnieuw de EG en de andere preferentiedonors die in hun eentje uitmaakten wat er in het nieuwe jaar mogelijk zou zijn. Verder drongen ontvangende ontwikkelingslanden ook voortdurend aan op vereenvoudiging en harmonisering van de verschillende stelsels, met name de vermindering of afschaffing van de talrijke kwantitatieve beperkingen (van zowel algemene als specifiek uit de opzet van het APS voortvloeiende aard), die de effectiviteit van de exportstimulans aantastten. Ook wensten zij uitbreiding en flexibilisering van de oorsprongsregels, opdat ook meer van de uit andere landen ingevoerde grondstoffen en halffabrikaten na bewerking in aanmerking zouden kunnen komen voor preferente toegang tot de exportmarkt. Sommige van de specifieke restricties waren echter juist bedoeld om te verhinderen dat één of enkele van de wat verder gevorderde ontwikkelingslanden de hele voorkeursruimte in hun eentje zouden opslokken – al kon het afremmen of tijdelijk weren van de meest concurrerende aanbieders tevens het doel dienen de zwakkere producenten in het importgebied wat langer bescherming te bieden.

Zo meldde de MvT voor 1980 met enige tevredenheid, dat in 1979 het EG-APS 'op enkele punten was uitgebreid', waardoor 'in het bijzonder' de MOL's zowel 'een algehele vrijstelling van invoerrechten voor landbouwproducten' die onder het schema vielen, als een 'verruiming' van de exportmogelijkheden 'van industrieproducten' hadden gekregen – een 'tendens van bijzondere begunstiging' van de MOL's die Nederland graag zag (MinBuza 1979c, p. 36). Maar veel stelde deze begunstiging nog niet voor, want, zoals de MvT van het jaar daarop stelde, nog steeds kwamen 'binnen het huidige systeem' de preferentiële voordelen 'voornamelijk ten goede aan een beperkt aantal, relatief sterk concurrerende ontwikkelingslanden.' Om dat te veranderen zou er méér nodig zijn, iets wat deze MvT omschreef als een 'modernisering van het APS door middel van *products-*

slaagden het grote probleem van de NTB's serieuzer aan te pakken: de in 1986 begonnen Uruguay-ronde eindigde pas in 1994 met een algemeen akkoord, waarna per 1 januari 1995 de nieuwe, breder georiënteerde *World Trade Organization* (WTO) in de plaats kwam van de GATT.

²⁰⁵⁾ Dit gold overigens alleen voor het APS van de EG dat op 1 januari 1971 was ingegaan; die van de andere ontwikkelde landen kwamen allemaal op (iets) latere tijdstippen tot stand. De genoemde tienjaarsperiode hing samen met de duur van de ontheffingsbepaling (de 'waiver') die in 1971 was overeengekomen tussen de GATT-landen, omdat de voorkeursbehandeling die ontwikkelingslanden via het APS kregen formeel in strijd was met Artikel 1 van de GATT, dat een gelijke behandeling voorschrijft die landen ten opzichte van elkaar in acht dienen te nemen. Bij het definitieve akkoord van de Tokyo-ronde in 1979 werd deze uitzonderingsregeling vervangen door een machtigingsclausule (de 'enabling clause'), die voortaan zowel ontwikkelde landen in staat stelde op iets flexibelere manier preferentiële behandeling aan ontwikkelingslanden te verlenen, als ook ontwikkelingslanden toestond elkaar onderling preferenties te verlenen.

gewijze differentiatie, gebaseerd op objectieve, algemeen geldende criteria' (idem 1980b, p. 30, cursivering toegevoegd).

Wat daaronder precies moest worden verstaan werd echter niet toegelicht, zoals ook de een jaar eerder gepubliceerde structuurnota over dit differentiatie-idee alleen maar wat algemene uitgangspunten en beginselen had geformuleerd (idem 1979d, p.27-28).²⁰⁶ Wel waren er intussen bij DGIS enkele notities uitgewerkt – en vervolgens ook al besproken met EZ (het primair verantwoordelijke ministerie) en in Brussel –, waarin met goede argumenten werd verdedigd, dat een op drie criteria gebaseerde, productsgewijze differentiatie redelijk was – in elk geval in die zin dat een begunstigd land slechts geleidelijk zijn voordelen zou verliezen. Bovendien zou er dan minder kans zijn dat het graduatiestreven wordt misbruikt voor protectionistische doeleinden.²⁰⁷

In maart 1981 moest echter worden geconstateerd dat, hoewel 'de meeste lidstaten' de Nederlandse voorstellen beter vonden dan wat de Europese Commissie in 1980 op tafel had gelegd, die voorstellen desondanks 'kansloos' zouden zijn in Brussel 'vanwege praktische en principiële bezwaren'.²⁰⁸ Het gevolg was dat er net als bij de Stabex-discussie in 1973 en '74 ook bij dit onderwerp (en in dit geval mede onder druk van EZ) de inhoudelijk betere ideeën moesten worden in-geleverd ten gunste van sterkere pro-domo-overwegingen bij de Commissie en andere lidstaten.

Wat er precies uitkwam is niet in korte vorm adequaat weer te geven.²⁰⁹ Het kwam erop neer dat er enkele vereenvoudigingen werden aangebracht in de opzet van het EG-APS (onder andere een reductie van het aantal gevoeligheidscategorieën van vier naar twee: gevoelig en niet gevoelig) en dat bij de gevoelige producten de niet-concurrerende ontwikkelingslanden meer ruimte kregen dan de wel concurrerende. Bovendien werden bij de bewerkte landbouwproducten enkele nieuwe producten onder het APS gebracht, met tariefverlagingen van slechts enkele procenten (en

²⁰⁶) Sommige taalbewuste commentatoren prefereren het woord 'graduatie' boven 'differentiatie', omdat het eerste scherper zou aangeven dat een hoger stadium is bereikt, dat aanleiding zou (moeten) zijn tot het opgeven van privileges die in principe alleen voor minder ver gevorderden zijn bedoeld. Ik ben het eens met deze redenering, ook omdat het woord tevens complimenteuzere connotaties kent (men promoveert naar een hogere status) die het verlies van eerdere voorrechten kan vergemakkelijken – en daardoor mogelijk iets van de weerstand die ontwikkelingslanden hebben tegen graduatie/differentiatie kan wegnemen. 'Differentiatie' is ook een ietsje algemener woord, dat in elk geval al lang in vele andere contexten gebruikelijk is, waar het alleen maar het 'maken van onderscheid' impliceert, en niet per se het 'afpakken van eerdere rechten' – zoals het onderscheid bij Stabex, waar armere ontwikkelingslanden minder streng worden behandeld dan de rijkere. Bij de APS-discussie lijkt 'graduatie' dus toepasselijker dan 'differentiatie', maar in de literatuur wordt ook dit laatste woord gebruikt voor de beoogde 'uitfasering' van de APS-behandeling voor meer ontwikkelde ontwikkelingslanden.

²⁰⁷) De drie criteria: 1) BNP per hoofd, 2) omvang van de industriesector als percentage van het BBP, en 3) aandeel van het land in de totale export van een product door alle ontwikkelingslanden, waren ook al genoemd in de structuurnota, en als zodanig ontleend aan een notitie die reeds in maart 1978 was opgesteld door DIO (opgenomen in Dierikx et al., red., 2007, p. 86-88). Deze criteria werden vervolgens in oktober 1979 door dezelfde DIO-medewerker nader uitgewerkt ten behoeve van een bespreking in Brussel (idem, p. 426-428).

²⁰⁸) Aldus het memorandum van 23 maart 1981 (eveneens in Dierikx et al., red., 2007, p. 767-770, met de geciteerde woorden op p. 768 en 770). Waarschijnlijk vielen de genoemde 'praktische en principiële bezwaren' niet volledig samen met de twee bezwaren tegen de Nederlandse voorstellen die op p. 769 van dit memo werden behandeld: twijfelachtig of het benodigde cijfermateriaal tijdig beschikbaar zou zijn, en handelspolitiek niet goed hanteerbaar voor het weggeven van 'douceurtjes' (waarbij met name dit laatste nogal strijdig was met het ontwikkelingspolitieke doel van het APS). Vermoedelijk viel echter onder 'praktische' bezwaren ook dat de Europese Commissie niet bereid was om nog in het voorjaar van 1981 met nieuwe voorstellen te komen. Dat zou wellicht de mogelijkheid hebben geboden dat het toenmalige (Nederlandse!) voorzitterschap met eigen voorstellen had kunnen komen, maar die moesten dan wel van EZ komen, en het was de vraag of dit ministerie daarin wel trek had. In elk geval adviseerde de DIO-auteur van dit memo (niet dezelfde als de in noot 207 genoemde) om aan te sluiten bij het EZ-standpunt in deze, omdat dit waarschijnlijk beter was dan de Commissievoorstellen – ook al vroeg hij zich nog wel af of het EZ-alternatief wel aanvaardbaar zou zijn voor de meeste EG-landen (idem p. 769-770).

²⁰⁹) Het maandblad *IS*, waaruit ik de gegevens haal, had er drie pagina's met grote bladspiegel voor nodig (*IS* 1981, p. 130-133).

nultarieven voor alleen de MOL's), terwijl bij de overige industriegoederen geen uitbreidingen plaatsvonden. Wel werden bij textiel de hoeveelheden iets verhoogd als gevolg van de toetreding van Griekenland als tiende lidstaat – maar daarvan zouden alleen de MOL's en de landen met een aan het MVA gerelateerd bilateraal akkoord kunnen profiteren. Voorts was wel in principe besloten dat het EG-APS voor een tweede periode van tien jaar zou blijven gelden, maar per eind 1981 moest nog wel bekeken worden of de enigszins gewijzigde opzet nog verder herziening zou behoeven (IS 1981, respectievelijk p. 132-133 en 131).

Wat betreft de voor ontwikkelingslanden meest belangrijke sector, de textiel- en kledingindustrie, werden alle zaken gedomineerd door de afspraken in het kader van het Multivezelakkoord (het MVA). Tijdens de periode-De Koning gold de aanzienlijk restrictiever gemaakte eerste verlenging van dit akkoord (hierna: MVA-2) – die op 15 december 1977 was overeengekomen, kort voor het aantreden van De Koning, en die aan het eind van 1981, dus ruim drie en een halve maand na zijn opvolging door Van Dijk, afliep. De Koning had dus bij MVA-2 voor voldongen feiten gestaan, en had ook slechts beperkte invloed op de Nederlandse inzet voor de volgende verlenging – waarover op 22 december 1981 een akkoord werd bereikt. De finalisering van de onderhandelingen vond tijdens Van Dijks OS-bewind plaats, maar ook de (primaire) competentie van EZ over textiel- en kledingangelegenheden was beperkt omdat de MVA-onderhandelingen in de eerste plaats een communautaire EG-competentie betroffen.

Echter, hoewel De Konings hand in de wederom verder verslechterende tweede MVA-verlenging dus niet erg groot is geweest, moeten we toch even nagaan of hij die wel in onschuld kon wassen. Er was bijvoorbeeld sprake van een geleidelijk afnemende mate van fermheid in de formulering van het regeringsstandpunt inzake het MVA in een drietal kort na elkaar verschenen officiële teksten: de structuurnota van september 1979, de MvT voor 1981 van september 1980, en de nota EG-beleid en Ontwikkelingssamenwerking van november 1980. Terwijl in de structuurnota nog dapper werd gesteld dat de regering 'niet zonder meer uitgaat van verlenging' van het MVA in 1981, en in elk geval in Brussel opnieuw wilde aandringen op het koppelen van deze importbeperkingen aan herstructureringsmaatregelen van de textielsector in de EG (MinBuza 1979d, p. 26), herhaalde de MvT voor 1981 weliswaar dat bij de onderhandelingen over een 'eventuele verlenging' de 'nood-zaak' van deze koppeling 'opnieuw' zou worden benadrukt. Maar er bleek 'in de afgelopen maanden' ook een probleem bij te zijn gekomen: een frictie tussen de EG en de VS, die voortvloeyde uit het feit dat de productiekosten van synthetisch textiel in de VS 'beduidend lager zijn' dan in de EG. De eerste ondergetekende van deze MvT (Van der Klaauw) voelde zich daarom geroepen 'de Europese Commissie te steunen bij het zoeken naar een oplossing, die zowel de handelsrelaties tussen de VS en de EG als de Europese textiel kan dienen' – al werd niet verzuimd eraan toe te voegen: 'zonder de andere hierbij betrokken belangen uit het oog te verliezen', waaronder 'niet minder' ook de eerderge-noemde belangen van ontwikkelingslanden vielen. Nòg eerder was echter al benadrukt dat de veel meer op verdere restrictie van het MVA gerichte voorstellen van de Europese Commissie 'constructief' zouden worden benaderd (MinBuza 1980b, p. 31). Kortom, het geheel van de afwegingen was er beslist niet gemakkelijker op geworden.

Ongeveer drie maanden later, bij de vaststelling van de EG-OS-nota, was deze afweging blijkbaar nòg gecompliceerder geworden. De Nederlandse regering had toen haar standpunt inzake het MVA weliswaar 'nog niet definitief bepaald', en stelde nog steeds dat het 'geboden [was] om *alle* bij het MVA betrokken belangen (...) zorgvuldig af te wegen.' Maar in de daarna geëxpliciteerde toespitsing op aspecten waaraan 'ook' werd gedacht, leek de ruimte voor de belangen van ontwikkelingslanden wèl heel wat kleiner te zijn geworden: daar werd namelijk alleen gewezen op 'de werkgelegenheid in de betreffende industrie en in de handel in eigen land, terwijl voorts ook de

belangen van de consument, en daarmee nauw verbonden de inflatoire aspecten, niet veronachtzaamd [mochten] worden.²¹⁰

Wat we in deze opeenvolgende stukken dus zien is, dat de invloed van BuZa-DGIS op de MVA-teksten steeds minder bepalend werd: bij de structuurnota had het de andere ministeries nog min of meer in de tang, bij de MvT voor 1981 was Van der Klaauw medebepalend, maar bij de EG-OS-nota had het primair verantwoordelijke EZ blijkbaar de hoofdrol in de redactie. Deze rolverschuivingen hadden ongetwijfeld mede te maken met het allengs naderbij komende begin van de onderhandelingen over het communautaire standpunt in Brussel in het voorjaar van 1981. Mocht het nog verbazen dat het volgende stuk: het Werkdocument dat in januari 1981 ten behoeve van De Konings voorzitterschap van de OS-Raad werd ingediend, geen enkele tekst over het MVA bevatte?

Ik betwijfel overigens of De Koning en zijn staf veel hadden kunnen doen om hun tanende invloed op de Nederlandse inbreng bij dit EG-overleg te corrigeren. Vooral door het nog steeds verder oplopende verlies aan arbeidsplaatsen in de sector was het consolideren, laat staan vergroten, van de ruimte voor textielexporterende ontwikkelingslanden een gevecht tegen de bierkaai geworden. Vakbeweging en Werkgeversorganisaties in de confectie- en textielbranche waren al in september 1980 met een gezamenlijke verklaring gekomen, waarin zij aandrongen op méér beperkende bijstellingen in, en op een twee en een halve maal zo lange looptijd (tien jaar) van MVA-3 (*de Volkskrant* 3 september 1980). En de voorzitter van de werkgeversvereniging in de KRL (katoen, rayon en linnen)-industrie klaagde in een interview, dat de steunmaatregelen in andere EG-landen veel verder gingen dan in Nederland, en dat zijn deelsector 'aan het eind van zijn herstructureringsmogelijkheden' was gekomen (*NRC-Handelsblad*, 10 september 1980). De enige die wél protesteerde tegen de gevraagde invoerbeperkingen was de kledinghandel, waarin naast internationale handelshuizen en grote inkoopcombinaties ook grootwinkelbedrijven als C&A, V&D en P&C opereerden: die hielden een dik belegde boterham over aan de zogenaamde 'loonveredeling' in lagelonenlanden. Vanuit de Derde-Wereldbeweging weerklonk daarentegen nauwelijks protest – terwijl het deel daarvan dat zich in de recente jaren meer op de eigen samenleving was gaan richten welbewust de kant van de bedreigde Nederlandse werknemers koos.

Solidariteit met de Derde Wereld klonk overigens wél door in enkele wetenschappelijke analyses van de ontwikkelingen in de sector, maar de meeste daarvan kwamen te laat om nog betekenis te hebben voor de Nederlandse positie in de onderhandelingen. Wel op tijd kwam de NAR, door zijn eindadvies van oktober 1981 vooraf te laten gaan door een briefadvies d.d. 19 maart 1981 – maar beide stukken werden helaas voornamelijk gelezen in de OS-sector op BuZa, die op die positiebepaling nauwelijks meer dan cosmetisch invloed had (NAR 1981c).

Halverwege 1981 werd op DGIS een 'tussentijdse balans' opgemaakt, waaruit bleek dat er slechts drie EG-landen waren (de BRD, Denemarken, met Nederland vaak als volger van deze twee) die zich wat gematigder opstelden, terwijl vooral Frankrijk, maar ook Italië en het VK, gevolgd door de overige vier lidstaten, aandrongen op verdere verscherping van het invoerregiem. Deze meerderheid zocht die aanscherpingen overigens veel meer in de – in 1982 te beginnen –

²¹⁰) MinBuza 1980c, p. 14 (cursivering toegevoegd). Ik zal niet ontkennen dat in de daarna volgende, ruim één pagina langere, tekst over het MVA in de EG-OS-nota wel degelijk meermaals in duidelijk positieve zin gerefereerd werd aan belangen van ontwikkelingslanden. Dit waren echter stuk voor stuk teksten die wel een meer evenwichtige belangenbehartiging leken te beloven, maar bij nadere beschouwing geen enkele tot iets verplichtende stellingna-me bevatten. Waarbij te bedenken is, dat zelfs de sterkere textielexporterende landen uit de Derde Wereld niet de grootste oorzaak waren van de moeilijkheden in de Nederlandse textielindustrie. Nee, die ontstonden veel meer door de invoer 'afkomstig uit andere EG-landen, dan wel uit andere geïndustrialiseerde landen waarmee geen invoerbeperkende overeenkomsten zijn afgesloten', zoals verderop werd erkend, terwijl ook werd toegegeven dat 'factoren als rationalisatie, verbeterde productiemethoden en wijzigingen in consumptiepatronen in grote mate verantwoordelijk zijn voor de afvloeiing van werknemers (...) in deze bedrijfstak' (idem p.15, cursiveringen toegevoegd).

onderhandelingen over de bilaterale akkoorden met afzonderlijke ontwikkelingslanden dan in het MVA-verdrag zelf, dat voornamelijk diende als multilaterale legalisering van de in de lopende periode doorgevoerde afwijkende praktijken in die akkoorden. De Algemene Raad van BuZa-ministers van de EG zou binnen enkele weken de knopen doorhakken, maar het zag er naar uit dat de Nederlandse ideeën over een aan herstructurering gekoppelde verlenging weinig navolging zouden krijgen – wat de schrijver van dit memo overigens ook weet aan de 'weinig geïnspireerde' en alles-behalve actieve opstelling van de EZ-delegatie (Dierikx et al., red., 2007, p. 813-816).

Medio september 1981 zag ook de NAR aankomen, dat de zich op dat moment aftekenende intenties van de EG 'op alle punten tegengesteld' waren aan wat de Nederlandse uitgangspunten waren geweest. De desondanks gekoesterde hoop dat er op de valreep toch nog iets ten goede zou keren (NAR 1981b, p. 57) bleek echter tevergeefs. Het net voor kerstmis bereikte akkoord over een verlenging met vier en een half jaar werd wat de EG betreft slechts afgesloten onder de conditie, dat er vóór het einde van 1982 bilaterale akkoorden zouden zijn met in elk geval de vier grootste textielexporteurs uit de Derde Wereld (Hong Kong, Zuid-Korea, Taiwan en Macao, samen goed voor 75 procent van de invoer uit deze groep). En die moesten uiteraard ook een voor de EG bevredigende inhoud hebben, te weten: een reëel dalende invoer uit die landen! Als deze, nota bene als 'dominante' exporteurs aangeduide, landen daarin niet bewilligden zou de EG alsnog uit het MVA treden, en dat zou tot gevolg hebben dat de daarin opgenomen gunstigere regeling voor startende en kleine exporteurs uit ontwikkelingslanden niet door zou gaan (IS 1982, p. 47-48). Deze kleintjes zouden 'in principe' zonder belemmeringen naar de EG kunnen (gaan of blijven) uitvoeren, maar alléén... als de grote en middelgrote exporteurs uit de Derde Wereld bereid waren voor hen plaats te maken! Een keiharde opstelling, die de laatste twee groepen onder sterke druk zette om de EG ter wille te zijn, en daarmee tevens de kleine exporteurs te behoeden voor schade – geheel in maffiastijl: *gehoorzaam, of we pakken je familie!*

Dit laatste bleef dus uit. In december 1982 werd gemeld dat de EG 26 afzonderlijke bilaterale akkoorden met een looptijd van vier jaar had kunnen sluiten met ontwikkelingslanden en Roemenië – één minder dan onder MVA-2 (omdat Argentinië niet meer mee deed). De EG kon derhalve besluiten in het MVA te blijven, maar was niet zonder ernstige reputatieschade uit de onderhandelingen gekomen.²¹¹

Dat op deze wijze wel drie beginnende textielexporterende ontwikkelingslanden een kans zouden gaan krijgen op de Europese markt is vaak verwelkomd als tenminste iets van 'positieve discriminatie' binnen dit hevig discriminatoire mechanisme. Dat zou echter niet meer dan een schamele uitzondering worden op de voor de MVA-landen als geheel zwaar achtergebleven gemiddelde exportgroei van deze produkten in de voorgaande jaren.²¹² Gezien de nieuwe verslech-

²¹¹) Er waren drie soorten akkoorden tot stand gekomen: 'soepele' (met in principe géén kwantitatieve beperkingen, tenzij...) met Bangladesh, Guatemala en Haïti; 'normale' (met nieuwe elementen en verschillende gradaties van strengere beperkingen) met 19 andere landen; en de hardste met de vier grotere leveranciers (die 'aanzienlijk minder' mochten exporteren dan in de vorige akkoorden en aan nog hardere spelregels werden onderworpen dan de andere landen). Ik ontleen deze gegevens aan de brief die OS-minister Schoo op 13 mei 1983 schreef aan de NAR over de uitkomsten van de onderhandelingen, daarmee gevolg gevend aan de toezegging van haar voorganger Van Dijk tijdens diens gesprek met de NAR over het advies van oktober 1981. Mevrouw Schoo lichtte nog toe, dat de onderhandelingen over deze akkoorden 'vaak zeer langdurig en moeizaam' waren verlopen, en dat de betrokken ontwikkelingslanden 'de goede trouw van de EG in twijfel' hadden getrokken omdat zij gedwongen waren geweest zaken te accepteren die zij tijdens de onderhandelingen over MVA-3 collectief hadden kunnen tegenhouden. Om mislukking van het overleg 'met een aantal belangrijke landen' te voorkomen had de Europese Commissie tot twee keer toe om een verruiming van haar mandaat moeten vragen. De minister concludeerde dat deze ontwikkelingslanden 'ernstig op de proef' waren gesteld, overigens niet alleen door deze ervaringen met het MVA, maar ook door het eveneens geheel of grotendeels aan de GATT-discipline onttrokken worden van andere sectoren, zoals staal, auto's en tv's (brief Mevrouw Schoo in mijn bezit).

²¹²) Hoe hevig de discriminatie was, kan worden geïllustreerd met enkele cijfers uit een van de in 1981 te laat gekomen

teringen in MVA-3, die alleen de verder gevorderde exporteurs in deze groep zouden raken, zag het er dus niet naar uit dat de in 1976-'79 al laagste exportgroei van deze groep in de toekomst nog eens gehaald zou worden.

Onder de internationale handelsproblematiek ligt het productiepatroon in de wereld – in het ontwikkelingsjargon: de internationale arbeidsverdeling. De internationale discussie over het systematisch corrigeren daarvan begon in de jaren zeventig en begin tachtig wel op gang te komen, maar die had nog zo weinig om het lijf dat ik de verwijzingen daarnaar onderbreng in subparagraaf 7.3.3, waarin ik enkele binnenlandse beleidsdiscussies analyseer, waaronder het vervolg van het Nederlandse herstructureringsbeleid.

Ontwikkelingshulp, andere kapitaalstromen en financieel-monetaire problemen

De al kwakkelende wereldeconomie in het begin van de periode-De Koning, die door de tweede oliecrisis in 1979 en 1980 in een ernstige recessie terechtkwam, leverde diverse pleidooien op voor een forse toename van de kapitaalstromen naar de Derde Wereld. Niet alleen omdat de olie-importerende ontwikkelingslanden deze keer ook zware klappen opliepen, maar ook omdat het *recycling*-mechanisme van internationale particuliere banken – die in de jaren zeventig de oliedollaroverschotten van de olie-exporteurs doorsluisden naar leengrager ontwikkelingslanden met tekorten – deze keer eveneens begon te haperen. Donorregeringen en internationale financiële instellingen werden dus opgeroepen die taak over te nemen, ook uit eigen belang, omdat toenemende koopkracht uit Zuid de recessie in Noord kon helpen overwinnen.

Daarop mikte ook de Brandt-Commissie, die in haar rapport van februari 1980 aandacht opriep voor 'the need for massive transfers' naar de Derde Wereld, waarvoor alleen al wat de ODA-stroom betreft 'more than a doubling of the current \$ 20 billion' nodig zou zijn. Daarbovenop bepleitte zij ook nog co-financiering en officieel gegarandeerde leningen van banken en de Wereldbank, samen met regionale ontwikkelingsbanken, en extra programma's gebaseerd op aanwending van een deel van het goudbezit van het IMF, voortgezette creatie van SDR's met een grotere toedeling daarvan aan ontwikkelingslanden, en andere financieringsmechanismen (zoals heffingen op internationale handel en andere economische activiteiten). Tegen 1985 zou dat dan in totaal jaarlijks een *additioneel* bedrag van 50 à 60 miljard dollar moeten opleveren dat via publieke kanalen de externe financieringsbehoeften van ontwikkelingslanden zou helpen dekken (Brandt et al, 1980a, respectievelijk. p. 241, 273 en 278).

Minister De Koning zei in zijn rede voor het aan dit Brandt-rapport gewijde symposium in mei 1980 niet letterlijk dat hij dit allemaal steunde, maar hij erkende wel impliciet de orde van grootte van de benodigde overdrachten door het in 1979 door Fidel Castro geopperde bedrag van \$ 300 mrd. voor additionele transfers in de periode 1980-'90 'eerder aan de lage dan aan de hoge

wetenschappelijke publicaties. Terwijl in die tijd ontwikkelingslanden niet meer dan een kwart van de wereldhandel in textiel en kleding voor hun rekening namen, bestond de resterende driekwart bijna uitsluitend uit handel tussen ontwikkelde landen onderling. Toch werd ter bescherming van de werkgelegenheid in deze laatste groep voornamelijk de export van de eerste groep aangepakt. Tussen 1976 en 1979 groeide dan ook het aandeel van de ontwikkelde industrielanden in de import van MVA-producten in de EG met een veel hoger jaarlijks percentage dan de aandelen van diverse andere landengroepen: dat van de VS groeide zelfs het snelst (met 12,0 procent per jaar), terwijl het gemiddelde van de industrielanden als geheel met 9,9 procent per jaar toenam. Ook enkele favorieten van de EG konden nog wel aardig meekomen (jaarlijks 7,7 procent groei voor de ACS-groep en 7,4 procent voor de landen rond de Middellandse Zee, inclusief de aanstaande nieuwe lidstaten, waarvan Portugal met 13,9 procent per jaar het hoogste scoorde). In vergelijking daarmee bleven de toenmalige 27 MVA-deelnemers uit de Derde Wereld met hun gemiddelde van 2,3 procent groei per jaar ver achter (Groot 1981, tabel 2, p. 1242).

kant' te noemen. Hij vond dan ook dat 'er alle reden' was Castro's oproep 'bij te vallen' (*IS* 1980, p. 230). Bovendien waren in de in 1979 verschenen structuurnota al veel van de uitbreidingsmogelijkheden die het rapport-Brandt opperde, concreet en met meer details uitgewerkt, waaronder de oproep aan alle donorlanden die de ODA-doelstelling van 0,7% BNP nog niet haalden, dat zo spoedig mogelijk wèl te doen; landen die haar al bereikt of overtroffen hadden, zouden dan moeten streven naar verdere verhoging van hun hulp – iets dat ook in het LMC-overleg zou worden aangekaart (MinBuza 1979d, p. 61-63).²¹³

Echter, zoals de deels hetzelfde beogende beleidsvoorstellen van het OESO-secretariaat in 1978 al weinig van de verhoopte respons van de betreffende donorregeringen vermochten te genereren, zo teleurstellend waren ook de resultaten van zijn ODA-pleidooien: zie onder andere De Konings bittere commentaar op het 'nowhere-blok' EG, waarvan de meeste lidstaten zich in New York, september 1980, aan de vooravond van de DD-3-discussie in de 11e SAV-VN, nog steeds niet wilden vastleggen op 0,7 procent in 1984 (waarbij De Koning zich overigens onder druk van zijn collega's in de REZ bij voorbaat had moeten neerleggen – zie noot 139 hierboven). En inderdaad, in plaats van de ruime verdubbeling van de ODA waarop het Brandt-rapport had aangedrongen, wat ongeveer overeen zou zijn gekomen met dit 0,7-percentages van het BNP voor ODA door alle DAC-landen, viel de werkelijke bijdrage van de DAC in 1981 weer terug op het niveau van 1978 – in beide jaren niet meer dan de helft van dit doel (0,35 procent BNP).²¹⁴

In dezelfde jaren stegen ook de overige kapitaalstromen richting ontwikkelingslanden nauwelijks of niet: terwijl de totale middenstroom uit alle bronnen tussen 1978 en '80 reël daalde van \$ 84 mrd naar \$ 73 mrd, en in 1981 weer opliep tot \$ 88 mrd, daalde het ODA-aandeel van de OPEC in deze periode van 8,3 naar 6,6 procent van dit totaal en het aandeel van de commerciële kapitaalstroom uit publieke en private bron van 67 naar 66 procent. Ook het aandeel van de particuliere banken, de grootste verstrekkers binnen deze laatste deelstroom, liep aanvankelijk terug (van 28 naar 21 procent), maar het voorlopige cijfer voor 1981 vertoonde een redelijk herstel (naar 24 procent van een flink gestegen totaal). De stijging van deze totale stroom in deze periode was dan ook meer te danken aan de DAC-landen en de multilaterale instellingen: beide aandelen kenden wel flinke fluctuaties, maar dat van de bilaterale DAC-ODA steeg toch van 16 naar 18 procent en dat van het multilaterale kapitaal (ODA en niet-ODA) van 11 naar 13 procent (DAC 1982, p. 177 en 179).

Blijkens deze cijfers heeft het toch niet geringe aantal internationale conferenties en andere on-derhandelingen tussen Noord en Zuid in deze periode waar ook financiële onderwerpen aan de orde kwamen, dus niet veel zoden aan de dijk gezet. Er vielen op dit terrein dan ook letterlijk geen betekenissenvolle internationale besluiten meer, met materiële gevolgen die nog vóór het einde van 1981 in de cijfers zichtbaar konden worden.²¹⁵ Echter, ook al werd de totale middenstroom naar ontwikkelingslanden er vooralsnog niet merkbaar door beïnvloed, er was wel een drietal beleids-

²¹³) Hoe het verder ging met de Nederlandse ODA-doelstelling in deze periode zullen we verderop in subparagraaf 7.3.1 bespreken. De Koning gebruikte zijn rede voor het Brandt-symposium overigens ook om, voortbordurend op wat al in de structuurnota was genoemd, een aanvullend pakket van maatregelen op te sommen dat concreet kon bijdragen tot vergroting van de middenstroom (*IS* 1980, p. 228-230). Op zijn voorstellen die de schuldenproblematiek en het beleid van het IMF betroffen, ga ik hieronder nader in.

²¹⁴) Ook al betekende deze 0,35 procent wel een lichte stijging ten opzichte van 1976 en '77 (beide 0,33 procent van het BNP), terwijl er in 1980 even een piekje van 0,38 procent BNP was geweest (DAC 1982, p. 177). Uit een andere tabel in dit rapport blijkt dat de stijging in 1980 vooral veroorzaakt werd door een plotselinge toename van het aandeel van de schenkingen en het deel dat naar multilaterale instellingen ging, maar beide zakten in 1981 weer terug (idem, p. 178). Overigens moet niet vergeten worden dat deze stagnerende schommeling van de ODA ten opzichte van de DAC-BNP's wel gepaard ging met een lagere groei van deze BNP's en dat de reële waarde van de overdrachten wel werd uitgehold door de inflatie in de donorlanden: van de stijging van \$ 5,6 mrd nominaal tussen 1978 en '81 bleef daarom in prijzen van 1981 maar \$ 1,7 mrd over (idem p. 177).

²¹⁵) Het DAC-secretariaat publiceerde in 1985 een redelijk gedetailleerde 'chronology of development co-operation'

onderwerpen dat belangrijke ontwikkelingen te zien gaf in deze periode. Ik duid ze hier kort aan, mede als achtergrond voor enkele latere analyses van Nederlandse beleid in paragraaf 7.3.

Buitenlandse bedrijfsinvesteringen en multinationale ondernemingen: Hoewel de directe bedrijfsinvesteringen uit het buitenland (voor een groot deel, maar niet meer alleen uit de ontwikkelde industrielanden) in de OS-jaren van De Koning weer een kleiner deel van de totale kapitaalstroom naar ontwikkelingslanden vormden,²¹⁶ werd hun kwantitatieve betekenis nog altijd verre overtroffen door het feit dat er met dit kapitaal ook commerciële relaties en ondernemerskennis en -ervaring ter beschikking kwamen, zaken waaraan in de gastheerlanden grote behoefte was. Tegenover deze pluspunten, waaraan ook uitbreiding van werkgelegenheid en het niet-schuldscheppende karakter van deze investeringen (belangrijk in verband met het hierna komende onderwerp) moeten worden toegevoegd, stonden echter ook minpunten – zoals soms te grote afvloeiing van winsten, oneerlijke kostentoerekeningen via interne verrekenprijzen bij leveringen binnen grote multinationale ondernemingen (inclusief papieren transacties tussen brievenbusmaatschappijen en belastingvrijhavens), druk op lokale bedrijven (door prijsonderbiedingen op de markt en soms ook door werknemers iets meer te betalen dan binnenlands gebruikelijk was), niet-optimale productietechnieken die te weinig banen creëerden, belastingontwijking, steekpenningen, enzovoorts (UN 1978, passim). Naast recentere studies waarin voor- en nadelen met elkaar werden vergeleken, hebben we in het vorige hoofdstuk ook iets gezien van de discussie over nationale en internationale maatregelen die de negatieve effecten van zulke investeringen wilden tegengaan en de positieve probeerden te vergroten (zie subparagraaf 6.3.3). De in 1976 begonnen pogingen om te komen tot een internationale gedragscode voor multinationals en gastheer- en thuislandregeringen waren aan het einde van De Konings OS-termijn nog altijd niet met succes bekroond (MinBuza 1981d, nr. 2, p.71) – en tien jaar later ook nog niet.²¹⁷ Maar in april 1980 kwam er wel, na vele jaren van voorbe-

over de periode 1944-'85 waarin per jaar de belangrijkste besluiten en gebeurtenissen werden aangeduid. In de jaren 1978 t/m '81 was daarin op financieel gebied niets belangrijkers te vinden dan:

- een kleine verdere versterking van de DAC-aanbeveling aan haar lidstaten het gemiddelde schenkingselement van hun ODA te verhogen, en een akkoord over een aanpassing van de voorwaarden van hun ODA-leningen aan MOL's (in 1978);
- een vergelijkend onderzoek van de hulpprocedures in dezelfde DAC-landen teneinde te komen tot gemeenschappelijke richtlijnen ter verbetering van de hulp en een verruiming van de CFF van het IMF en een herziening van de IMF-conditionaliteit (in 1979); (Zie het vervolg van deze voetnoot op p. 798.)
- het besluit van het Wereldbankbestuur om de kapitaalinelg van de leden zodanig te verhogen dat de Bank haar uitleenbasis ongeveer kon verdubbelen; een soortgelijk besluit van het IMF-bestuur om de quota van zijn leden met 50 procent te verhogen; en de aanvaarding in de VN-Assemblee van de DD-3-Strategie, met tot niets verplichtende streefcijfers voor de omvang van de ODA (in 1980); en
- de zesde middelenaanvulling van de IDA, en de vaststelling van een even weinig verplichtend actieprogramma op de MOL's-conferentie (in 1981)

(Bronnen: DAC 1985, p. 81-84, aangevuld met de drie IMF-feiten in bovenstaande opsomming die werden ontleend aan NAR 1981a, p. 80-84).

²¹⁶⁾ In 1978 en 1981 bedroeg hun aandeel 14 procent van het totaal (met een schommeling naar 16 en 11 procent in de twee tussenliggende jaren), maar in 1975 (het topjaar) was dat nog 21 procent geweest, en in 1970 19 procent – hoewel ook in de daartussen liggende jaren het aandeel meestal rond 14 procent fluctueerde, met slechts 5 procent in 1974. Veel groter was intussen het aandeel van de bankleningen geworden, met toppen van 30 en 28 procent van het totaal in 1973 en '78, dat in 1979 t/m '81 weer terugliep naar 23, 21 en 24 procent (DAC 1982, p. 179).

²¹⁷⁾ Een tussentijds overzicht van de Nederlandse opvattingen ten aanzien van deze gedragscode stond in de structuurnota van september 1979, waarin ook werd vermeld wat eraan vooraf was gegaan in andere fora, waaronder de Tripartite Verklaring inzake Multinationale Ondernemingen en Sociaal Beleid van de ILO-partijen van november 1977 (MinBuza 1979d, p. 92-98). Een update van de internationale discussie en de Nederlandse uitgangspunten ter zake volgde in september 1980 in een ambtelijke notitie aan de interdepartementale werkgroep die de onderhandelingen verder voorbereidde (opgenomen in Dierikx et al., red., 2007, p. 630-35). Voor de stand van zaken twee jaar later, zie Muller (1983). Ruim tien jaar later, toen er nog altijd geen overeenstemming over was bereikt,

reidingen, een Gedragscode tegen Beperkende Ondernemerspraktijken tot stand binnen Unctad.²¹⁸

Vanuit de herkomstlanden werden daarnaast al vele jaren maatregelen genomen om vooral het eigen bedrijfsleven te stimuleren om meer in ontwikkelingslanden te investeren. Pogingen om dit internationaal beter te coördineren en daarvoor waar mogelijk multilaterale instituties op te richten kwamen echter slechts moeizaam van de grond. Bij voorbeeld, ook het al langer gepropageerde multilateraal kredietverzekeringssysteem en een dito investeringsgarantiestelsel (dit laatste vooral om politieke en andere niet-commerciële risico's af te dekken), konden in deze periode geen consensus verkrijgen. Zoals ook de pogingen om de bilateraal af te sluiten overeenkomsten met ontwikkelingslanden inzake economische samenwerking, met bepalingen gericht op investeringsbescherming, zodanig te stroomlijnen en uniformeren dat ondoelmatige concurrentie en andere conflicten konden worden voorkomen, geen succes hadden – op dit laatste punt lukte het in deze periode zelfs de lidstaten van de EG onderling niet om hun nationale rivaliteiten te overwinnen, zoals we hebben gezien in de eerdere secties over de onderhandelingen over Lomé-2 in 1979 en de besprekingen tijdens het Nederlandse voorzittershalfjaar in 1981. (Overige, aan deze problematiek gerelateerde, beleidskwesties komen in subparagraaf 7.3.3 aan de orde.)

Schuldenproblemen: In de eerdere sectie over de economische gevolgen van de tweede oliecrisis is al iets gezegd over de snel oplopende buitenlandse schulden van een toenemend aantal ontwikkelingslanden dat achterstanden opliep bij zijn aflossings- en renteverplichtingen: tot in totaal ruim \$ 6,5 mrd in 1980 bij 26 landen (p. 703). Enkele dingen die eraan vooraf gingen, en met name wat er daarna volgde, zijn echter eveneens het melden waard. Om te beginnen het compromis over schuldenregelingen met ontwikkelingslanden waarover in maart 1978 in een ministersbijeenkomst van de Trade and Development Board (TDB) van Unctad overeenstemming werd bereikt. Niet dat dit compromis veel om het lijf had, maar het bracht wel het begin van een doorbraak op twee punten: erkenning dat armere ontwikkelingslanden in sommige gevallen dusdanig serieuze problemen kunnen hebben met hun rente- en aflossingsverplichtingen, dat donorlanden zouden overwegen de voorwaarden van ODA-leningen aan deze landen in het verleden met terugwerkende kracht aan te passen aan recenter gangbare zachtere voorwaarden; en enkele beginseluitspraken over toekomstige procedures en regels voor de behandeling van ontwikkelingslanden met schuldproblemen.²¹⁹ Op het eerste punt zijn in de jaren daarna de meeste DAC-landen inderdaad overgegaan tot de aanbevolen correcties van hun ODA-voorwaarden (NAR 1981a, p. 42), ook Nederland (waarover meer in subparagraaf 7.3.1). Wat betreft het tweede punt slaagde men er tijdens Unctad-5 in 1979 nog niet in daarmee verder te komen (MinEZ 1979, p. 33-34). Maar in september 1980 kon in de TDB wel een nieuwe resolutie worden aangenomen die gedetailleerde

concludeerde Schrijver dat de nog onopgeloste controversen over de Code hun relevantie hadden verloren (Schrijver 1997, p. 182).

²¹⁸⁾ Het ging hier om overheidsmaatregelen tegen concurrentievervalsing en andere restrictieve praktijken die al in veel ontwikkelde markteconomieën bestonden en waarvoor al kort na de Tweede Wereldoorlog was gepoogd tot internationale coördinatie en uniformering te komen. Onder de verzamelnaam van 'restrictive business practices' nam Unctad-2 in 1968 die draad weer op, met name om daarbij nu ook rekening te laten houden met de visie en belangen van ontwikkelingslanden. De set van multilaterale, billijke en onpartijdige principes en regels inzake beperkende bedrijfspraktijken, die het gedrag van zowel bedrijven als staten op nationaal en internationaal niveau wilde ordenen, en die op 22 april 1980 werd overeengekomen in een onder Unctad-auspiciën gehouden speciale conferentie (Unctad Bulletin no. 162, June 1980, p. 1-4), werd in december van dat jaar bekrachtigd door een met algemene stemmen aangenomen resolutie van de Algemene Vergadering van de VN (Dierikx et al., red., 2007, p. 631, noot 5).

²¹⁹⁾ De MvT voor 1979 bevat enkele regels informatie over dit akkoord (MinBuza 1978a, nr. 2, p. 56-57), terwijl op p. 90 werd medegedeeld dat Nederland aan de oproep gehoor had gegeven door aan vier MOL's (Banladesh, Tanzania, Soedan en Boven-Volta) een 'kwijtschelding van alle ODA-schulden' te verlenen. De tekst van de op 11 maart 1978 aangenomen TDB-resolutie is opgenomen als bijlage V van het NAR-advies over Unctad-5 (NAR 1979b, p. 90-92).

criteria opsomde voor de desbetreffende behandeling. Voorts werden daarin IMF, Wereldbank en Unctad verzocht om effectievere procedures te ontwikkelen voor een gecoördineerde behandeling van bijstandsverzoeken van deze ontwikkelingslanden (idem, p. 42).²²⁰

De grootste schuldproblemen ontstonden overigens niet bij de armere ontwikkelingslanden, maar bij grote en rijkere, waaronder ook enkele NIC's en OPEC-landen. Van de totale schulden-dienst (aflossingen plus rente) van ontwikkelingslanden in 1980-'81 kwam één derde voor rekening van vijf landen (Algerije, Brazilië, Mexico, Spanje en Venezuela), en de helft voor die van tien (plus Argentinië, Iran, Zuid-Korea, Saudi-Arabië en Joegoslavië).²²¹ In verhouding tot hun inkomsten uit de export van goederen en diensten (de *debt-service ratio*) waren rond die jaren de verplichtingen van ontwikkelingslanden toegenomen van 10 procent in 1976 naar 19 in 1982, waarbij die van de NIC's het hoogste waren en opliepen van 14 naar 21 procent (DAC 1982, p. 59, tabel V-6). De stijgingen zaten vooral in de jaren 1980-'82, toen met name de rentekosten van de tegen variabele rente afgesloten leningen bij Europese banken tussen 1977 en '81 'explodeerden' van 7 tot 18 procent jaarlijks (idem, p. 60). De Brandt-Commissie, die zich had gehaast om in 1983 met een vervolgrapport te komen dat de inmiddels gearriveerde '*common crisis*' in de rijke en arme wereld centraal stelde, wees er onder andere op dat tussen 1976 en '81 de schulden van ontwikkelingslanden aan banken sneller groeiden dan hun totale schuld (25 tegenover 20 procent per jaar), maar dat de kortlopende bankschulden het snelste stegen (met 29 procent per jaar – Brandt et al., 1983, p. 45). Door de omhoogschietende rente en samenvallende aflopen van looptijden kwam een aantal landen in grote betalingsproblemen. Wat in normale tijden nog mogelijk was: met schuldeisers tot overeenstemming komen over uitstel en/of gedeeltelijke kwijtscheldingen, werd nu steeds lastiger – omdat het aantal landen met liquiditeitsproblemen snel toenam en hun lasten zodanig groot werden dat ook de landenrisico's van de banken tot onaanvaardbare hoogte stegen.

Dat liep vast in augustus 1982 toen de grootste zuidelijke debiteur, Mexico, niet langer in staat was aan zijn aflossingsverplichtingen te voldoen. Daardoor kwamen niet alleen dat land en zijn schuldeisers (banken, internationale instellingen en regeringen) met een probleem te zitten, maar spoedig ook het hele bankwezen, en zelfs het internationale financiële systeem als zodanig. Dat de schuldencrises alles in de gevarenczone brachten werd met name duidelijk toen nog vóór het einde van hetzelfde jaar negen andere, overwegend grote, Derde-Werelddebiteuren in vergelijkbare nood kwamen (naast vier uit de bovengenoemde tien landen: Brazilië, Argentinië, Joegoslavië en Zuid-Korea, ook Chili, Ecuador, Nigeria, de Filippijnen en Zuid-Afrika – ibidem, p. 46). '*Sovereign defaults*' als deze waren in deze jaren niet alleen te wijten aan onvoorzichtig gedrag van zowel banken als debiteurlanden, maar ook aan het niet tijdig onderkennen van enkele samenvallende en elkaar op hun beurt weer verder versterkende problemen.²²²

²²⁰) De NAR maakte in het hier aangehaalde advies van februari 1981 over Internationale Financiële Problemen en Ontwikkelingslanden ook enkele kritische opmerkingen over de vaak nogal klakkeloze pleidooien voor algemene schuldkwijtscheldingen en andere schuldverlichtingsmaatregelen ten gunste van ontwikkelingslanden (één van De Konings voorstellen tijdens het Brandt-symposium in mei 1980, waarnaar dit advies verwees, leek daar dus ook onder te vallen). Omdat zulke regelingen in donorbegrotingen worden meegeteld als vormen van concessionele hulp (zoals besproken en bekritiseerd in het vorige hoofdstuk), gaan zij dus ten koste van zowel andere vormen van hulp als andere hulpontvangende landen. De herverdeling van hulpstromen die ermee gepaard gaat hoeft echter niet overeen te komen met allocatiecriteria als hulpbehoefte en goed beleid in de ontvangende landen (NAR 1981a, p. 42-43).

²²¹) DAC 1982, p. 59 (volgens DAC-gebruik werd Spanje toen nog tot de ontwikkelingslanden gerekend).

²²²) Voorbeelden daarvan zijn hoge rentevoeten, liquiditeitschaarste, economische tegenwind door fluctuaties op grondstoffen-markten en protectionisme in afzetgebieden, scherp oplopende importkosten als gevolg van olie-prijzen en de doorwerking daarvan in de prijzen van industriegoederen, etcetera. In alle verklaringen van de oorzaken speelden zowel het beleid van de schuldlanden als andere voor hen externe factoren een grote rol, zoals: ontwikkelingen in de wereldeconomie en in de financiële sector, waarop ook het gewijzigde beleid van de ontwikkelde industrielanden grote invloed had. Getwist werd alleen over het gewicht van elk van deze factoren (zie Velden 1984 voor een bespreking van enige literatuur). Degenen die de externe factoren belangrijker von-

Inmiddels is het dilemma dat in de vorige eeuw nog op de achtergrond bleef: of het belonen van roekeloos gedrag wel het minste van twee kwaden is indien gevreesd moet worden dat de ondergang van het stelsel als geheel nog veel meer slachtoffers zal opleveren? In de huidige eeuw is dit in volle hevigheid op het toneel gekomen, en met nog dramatischer gevolgen ²²³

Monetaire hervormingen en IMF en Wereldbank: Bij de aanpak van de schulden crises kregen uiteraard ook het IMF, en later ook de Wereldbank, een sterk toenemende rol toebedeeld. Hier zal ik het echter alleen hebben over wat er in de periode-De Koning aan vooraf ging en of de nauwelijks begonnen hervorming van het internationale monetaire stelsel nog werd voortgezet met besluiten die zoden aan de dijk zetten.

Wat dit laatste betreft, na de in Jamaica 1976 overeengekomen tweede statutenwijziging van het IMF, kort besproken in het vorige hoofdstuk (paragraaf 6.2), is er over de huidige periode niet veel méér te melden dan de min of meer reguliere besluiten die reeds in voetnoot 215 zijn aangeduid (verruiming van de CFF en herziening van de trekingsconditionaliteiten in 1979 en de quota-verhoging in 1980). Dat wil zeggen dat fundamentele kwesties als het wisselkoersbeleid van de lid-staten en de vervanging van het goud en de Amerikaanse dollar als reservemiddelen door SDR's geen aandacht meer kregen in deze periode. De 'Groep van 24' ontwikkelingslanden (hierna de G24), die namens de G77 de visie van de Derde Wereld op deze hervormingen formuleert, kwam in september 1979 nog wel met een nieuwe verklaring; waarin zij heftig sputterde tegen deze gang van zaken. Aangevend dat het te verbeteren stelsel in elk geval moest kunnen waarborgen dat de onvermijdelijke aanpassingsprocessen in de landen redelijk symmetrisch en rechtvaardig verlopen, en effectief bij-dragen aan hoge werkgelegenheid en economische groei en een dynamische handel, met flexibele wisselkoersen die (toch) stabiliteitbevorderend werken, drong de G24 er in elk geval op aan dat het IMF-toezicht op het wisselkoers- en betalingsbalansbeleid van de lidstaten de gebleken asymmetrie-en tussen overschot- en tekortlanden nog krachtiger moest aanpakken: ook de ontwikkelde overschot- en reservevalutalanden behoren een billijk deel van de aanpassingslast te gaan dragen. ²²⁴

Met onderdelen van dit eisenpakket werd wel gesympathiseerd door individuele OESO-landen

den waren veelal geneigd bij de aanpak vooral aan schuldverlichting en -kwijtschelding te denken. Critici van het beleid van de debiteurlanden betoogden daarentegen dat zulke regelingen een beloning waren voor kortzichtig en roekeloos beleid van zowel deze laatste als de medeschuldige particuliere banken. Deze reactie zou dan ook niet alleen het wel correcte gedrag van de behoedzamere kapitaalimporteurs in Azië en Afrika straffen – die alleen leenden om productieve investeringen en anderszins verstandig beleid mogelijk te maken, en daardoor (terug)betalingproblemen wisten te vermijden –, maar ook onvoldoende ontmoediging impliceren van het gekritiseerde gedrag van faillierende landen (vooral in Latijns-Amerika) en hun crediteuren (vooral de banken). En dat laatste zou zo veel herhaling en navolging oproepen, dat het gedragsveranderingen sanctioneert die 'moral hazard' (risicozoekend gedrag dat anderen laat opdraaien voor de gevolgen) onuitroeibaar maken (Szirmai, die deze verschillende gezichtspunten bespreekt, geeft ook een overzicht van de strategieën die in de daarop volgende jaren tachtig en negentig de strijd tegen de schuldenproblematiek probeerden vorm te geven – van het Baker tot het Brady-plan in 1985 en '89 en het HIPC-initiatief in 1996 – Szirmai 2005, p. 559-562).

²²³) De vraag is, onder andere, of dit dilemma nog steeds op dezelfde manier beantwoord kan worden nu het aantal risicozoekers zich zo enorm heeft vermenigvuldigd, en zij zich van de nieuwste technieken kunnen bedienen. Mede daardoor heeft de financiële sector zich zodanig losgemaakt van de reële economie dat, zoals de kredietcrisis van 2008 aantoonde, soevereine faillissementen ook in de ontwikkelde wereld geen abnormaal verschijnsel meer zijn. Het publieke vertrouwen in banken en andere financiële instituties, en in de autoriteiten die geacht worden daarop toezicht te houden, lijkt dan ook steeds meer te ontbreken.

²²⁴) Deze twee zinnen vatten de kern samen van de drie eerste hoofdkenmerken van het nieuwe stelsel dat de G24 bepleitte. Daarna werden ook nog de bekende schepping van internationale liquiditeiten door middel van 'truly collective international action' aanbevolen (waarbij de SDR zou uitgroeien tot het voornaamste reservemiddel van het systeem en 'gelinkt' zou worden aan ontwikkelingshulp) en een grotere rol voor ontwikkelingslanden in de besluitvorming. Dit waren de hoofdthema's in de ruim tien pagina's tellende verklaring van de G24 van september 1979 (opgenomen als bijlage IV in het eerder geciteerde NAR-advies – NAR 1981a, p. 91-102).

– ook onder het kabinet-Van Agt-1 was Nederland bijvoorbeeld nog wel voorstander van het streven naar een 'link' tussen SDR-creatie en ontwikkelingssamenwerking, zoals de structuurnota stelde (MinBuza 1979d, p. 78). Maar wat de wisselkoersen betreft werd de potentiële steun van de kleinere en vaak eveneens met tekorten kampende industrielanden naar de achtergrond gedrongen door de vorming van het Europees Monetair Stelsel (EMS) in 1978; dit zou op zichzelf wel een zone van grotere stabiliteit kunnen opleveren, maar tegelijkertijd wel de invloedssfeer van het IMF inperken (naast andere nadelen voor derden, waarop de structuurnota nog wees – idem, p. 71). Het was daarom wellicht niet vreemd dat de G77 in dezelfde maand (september 1979) de monetaire hervormingen en andere aspecten van het IMF-beleid op de agenda zetten van de door haar gewenste NRGN, al kwamen die onderwerpen daarmee wel in de meer antagonistische Noord-Zuid-sfeer terecht; als potentiële medestanders uit de OESO-groep daardoor op onderdelen van die hervorming weer zouden worden teruggedreven in het door de grote landen gedomineerde eigen kamp, zou dat geen winst zijn.

Voor de creatie van nieuwe SDR's was overigens een stemmenmeerderheid van 85 procent vereist – wat alleen de VS al in staat stelde nieuwe uitbreidingen tegen te houden, nadat de laatste relatief kleine toevoeging van 1978 was toegewezen. Hoewel in 1981 een numerieke meerderheid van alle ontwikkelingslanden en kleinere industrielanden als Nederland, België, Canada en de Scandinavische landen vóór een nieuwe uitbreiding was, waren er vier grote landen: het VK, Duitsland, Japan en Frankrijk, die met de VS meegingen in het tegenhouden van nieuwe besluiten (Polak 1982, p. 154).²²⁵

Wel kon het Interim-comité in september 1980 beslissen dat de toegang van de lidstaten tot de gewone kredietmiddelen van het IMF werd verhoogd van 125 naar 600 procent (of 450 procent zodra de nieuwe quotaverhoging gerealiseerd zou zijn), waarbij ook de aanpassingstijd over iets langere perioden kon worden uitgesmeerd (NAR 1981a, p. 25). Dit betekende met name voor energie-importerende ontwikkelingslanden een behoorlijke verruiming van de financieringsmogelijkheden, ook al gingen die (met name in de hogere krediettranches) vergezeld van eisen aan het te voeren herstelbeleid. Die laatste waren soms politiek wel moeilijk te verteren, maar vaak toch onvermijdelijk om herhaling van de tekorten te voorkomen. De discussie over deze beleidsconditionaliteiten bleven dus ook na de herziening van de richtlijnen in 1979 doorgaan. Elk aanpassingsbeleid doet immers pijn, en die wordt doorgaans niet kleiner als de aanpak wordt uitgesteld – nationale regeringen met boter op het hoofd schoven de zwarte piet voor de noodzakelijke maatregelen dan ook wel eens te graag door naar het IMF.²²⁶

Overigens kwam het IMF – van origine een monetaire instelling en daarom vooral aangewezen voor de korte- en middellangetermijnfinanciering van betalingsbalansproblemen –, door het

²²⁵) De impasse op dit punt bestond ook in 1987 nog, hoewel Frankrijk er toen wel anders over dacht (De Beaufort Wijnholds 1987, p. 260). In dat jaar nam opnieuw een Fransman, Camdessus, het Managing Directorschap van het IMF over van zijn landgenoot, De Larosière, die in juni 1978 Witteveen had opgevolgd.

²²⁶) Een berucht dispuut betrof bijvoorbeeld dat met Jamaica 1977-'80, waarbij president Manley's weigering van de IMF-voorwaarden hem in 1980 electoraal de kop kostte. De verwijten aan het adres van het IMF waren echter niet allemaal terecht geweest (zie bij voorbeeld Bakker, die de Jamaica-kritiek en het IMF-verweer kort besprak in een algemene beschouwing over de beleidscondities in die jaren (1981, p. 156, noot 5). Ook de NAR maakte enige kanttekeningen bij de voorstellen die minister De Koning tijdens zijn toespraak tot het Brandt-Symposium aandroeg ter verbreding van de IMF-condities: bijvoorbeeld, in aanpassingsprogramma's rekening houden met de gevolgen voor de consumptie van de armste groepen vond de NAR wel van belang, maar handhaving van die consumptie opnemen als beleidsvoorwaarde vond hij een inbreuk op de prioriteiten waarvoor de regering van een ontwikkelingsland zelf verantwoordelijkheid behoort te nemen (NAR 1981a, p. 24). Aan een ander voorstel van De Koning: het aantrekken van middelen uit de kapitaalmarkt door het IMF ten behoeve van zijn middellange of langetermijnfinanciering van betalingsbalanstekorten van olie-importerende landen, was het Interimcomité in september 1980 echter al een eindweegs tegemoet gekomen (idem p. 26), terwijl dat nog niet voldoende was gebeurd ten aanzien van diens voorstel om de armste ontwikkelingslanden een rentesubsidie te verstrekken van 2/3 van de markttrente (idem p. 27).

verlengen van zijn krediettermijnen ook steeds meer op het terrein van de Wereldbank. Die was van oorsprong weliswaar opgezet voor investeringsprojecten en het ontwikkelingsbeleid op langere termijn, maar moest in de recentere crisisjaren ook steeds meer rekening houden met de betalingsbalansproblemen van ontwikkelingslanden. Daarom was de Bank in 1980 begonnen met een nieuw soort leningen: *structural adjustment lending*, die beoogden op middellange termijn zowel direct bij te dragen tot een vermindering van het lopende tekort als tegelijkertijd programma's te financieren die de betalingsbalans structureel versterken zonder de economische groei en het overige ontwikkelingsbeleid al te veel te schaden (NAR 1981a, p. 29). Vanzelfsprekend betekende de politieke gevoeligheid van deze structurele aanpassingsprogramma's, dat de Wereldbank eerder en vaker botste met de ontwikkelingsprioriteiten van haar cliënten, net als het IMF dit deed met zijn beleidscondities.

Verder bleven bij beide instellingen de gewogen stemmenverdeling en ongelijke invloed op de besluitvorming een voortdurend terugkerend wrijvingspunt. Het stemrecht van de groep van ontwikkelingslanden was in de loop van de laatste dertig jaar wel ten gunste van deze landen verschoven (van 31 naar 41 procent van het totaal in 1980 – uiteraard vooral door de veel sterkere toename van hun aantal, van 33 tot 119, tegenover dat van de ontwikkelde industrielanden, die slechts van 14 naar 20 lidstaten gingen – Polak 1982, p. 152). Maar veel meer zat er voorlopig niet in, eenvoudig omdat de ontwikkelde industrielanden, en met name de grootste onder hen, niet bereid waren hun beslissingsmacht prijs te geven. Wel zou naar verwachting de volgende quotaverhoging van 1983 eerder selectief dan algemeen zijn, zodat in elk geval enkele landen, zoals Saoedi-Arabië, een zwaardere stem zouden kunnen krijgen.²²⁷

Falende uitdagingen aan Noord en Zuid

Ik sluit deze paragraaf af met drie algemenere onderwerpen die tevens dienen als een illustratie van de neergaande lijn in de internationale (ontwikkelings)samenwerking, die in dit hoofdstuk in beeld kwam. Het zijn kwesties die bijzondere uitdagingen behelsden voor Noord en Zuid, en die wortels gemeen hebben met het pro-ontwikkeling-denken, dat in deze periode aan kracht begon in te boeten. Voor Noord was dit de uitdaging die uitging van de idee van 'gelijkgezindheid in dissidentie' – dat wat de LMC tot op zekere hoogte met elkaar leken te delen. Hoe het met deze beweging verder ging; het Nederlandse aandeel daarin; en haar betekenis voor het Noord-Zuid-overleg, bespreek ik in de komende sectie. In de twee secties daarna zullen twee van de uitdagingen aan Zuid worden behandeld: het aan hun regeringen voorgehouden advies van een basisbehoeftenbeleid, en hoe daarop van verschillende zijden gereageerd werd; en hun collectieve onderhandelingsstrategie tegenover de ontwikkelde landen van Noord, met de cruciale vraag of en hoe die effectiever kon worden gemaakt.

De Gelijkgezindenbeweging en Nederland: De leidende gedachte van de LMC-groep was om, zoals reeds betoogd in het vorige hoofdstuk, door gezamenlijk en/of gecoördineerd optreden meer gewicht te geven aan bepaalde dissidente en atypische opvattingen over de aanpak van het ontwikkelingsvraagstuk waarover zij het globaal eens was. Had Løvbraek gelijk toen hij achteraf concludeerde, dat de LMC-invloed op het Noordelijke beleid al tanende was sinds Unctad-4 in 1976 (1990, p. 42)? Misschien wel, als het tenminste waar was dat de toen blijkende scheuring in het OESO-blok over het IPC (het Geïntegreerde Grondstoffenprogramma) het belangrijkste succes was van de LMC. Maar was het akkoord over het Common Fund in 1980 dan geen groter succes,

²²⁷) De Baat Doelman 1982, p. 1167. Deze baseerde deze verwachting op de jaarvergadering van IMF en Wereldbank in september 1982, waar overigens tevens was gebleken dat de eerdere consensus van de belangrijke industrielanden over het restrictieve monetaire beleid nog steeds overeind bleef.

of was dat niet aan de LMC toe te schrijven? We zullen dit hier nagaan, en ten behoeve daarvan eerst chronologisch aangeven wat er voor en na dit CF-akkoord met de LMC gebeurde.

De eerste LMC-bijeenkomst in deze periode (de vijfde sinds het begin in 1975) vond kort na De Koning's aantreden plaats in Stockholm, op 31 januari 1978. Er waren toen tien landen aanwezig, het grootste aantal sinds het begin, waarvan de helft van de EG (het VK, Ierland, België, Denemarken en Nederland), en daarnaast: Canada, Oostenrijk en de drie andere Scandinavische landen: Noorwegen, Zweden en Finland (Dolman 1979a, p. 2).²²⁸ Er zouden nog zeven bijeenkomsten volgen voordat De Koning zijn portefeuille overdroeg aan Van Dijk: zes voltallige (hoewel het aantal LMC van vergadering tot vergadering varieerde) en één informele, alleen tussen Nederland en de Scandinavische leden (waarover verderop meer).²²⁹ Wat leverden deze besprekingen op, wat droeg Nederland eraan bij, en wat betekende een en ander voor de onderhandelingen met andere Noordelijke landen en die tussen Noord en Zuid?

De agenda's van de LMC-bijeenkomsten volgden doorgaans de actualiteit van het moment, beter gezegd: dat wat binnenkort om een, zo mogelijk gezamenlijke, stellingname vroeg. Om die reden waren al vanaf de bijeenkomsten in 1976 en '77 en doorgaand tot die van januari en augustus 1978 het Common Fund en het IPC hoofdmoten van het LMC-overleg. Lange tijd bleef hierbij het zoeken naar een compromis tussen de dwarsliggende ontwikkelde landen en de G77 de leidraad van de meeste leden, al slaagden zij er al in Helsinki 1978 niet meer in het over iets concreets eens te worden dan alleen het politiek steunen van de pogingen die de Unctad-SG ondernam om de voor- en tegenstanders tot elkaar te brengen (Løvbæk 1990, p. 39-40).²³⁰

Het volgende LMC-beraad: 18-19 april 1979 in Brussel, betrof uiteraard vooral de voorbereiding van de 5e Unctad-conferentie in Manilla, mei-juni van dat jaar. Het met name voor Nederland teleurstellende verloop van deze voorbereiding is reeds belicht in de eerdere sectie over deze conferentie: zo weinig respons van de veronderstelde medestanders, dat ons land liever opsteerde voor pogingen om de EG-staten te bewerken, die ook nog niet tot een gemeenschappelijk standpunt waren gekomen. We hebben gezien hoe weinig dat alternatief opleverde, en hoe loos de gebaren waren die Nederland maakte los van de EG. Het was dan ook niet voor niets dat er daarna in Den Haag werd nagedacht over wat er mankeerde aan het LMC-beraad, en of en hoe het door

²²⁸) Dat er in Stockholm tien landen deelnamen lag overigens uitsluitend aan de eenmalige terugkeer van het VK in de LMC-schoot, nadat het alleen aan de eerste LMC-bijeenkomst in 1975 had deelgenomen, eveneens in Stockholm. De Britten namen vanaf augustus 1978 niet meer deel, dus al vóór dat Thatcher daar premier was geworden, zo valt af te leiden uit het deelname-overzicht in Dolman (1979a, p. 2).

Overigens was De Koning niet aanwezig bij deze vijfde LMC-bijeenkomst. De reden was dat hij die dag 'een reeds lang vóór het aantreden van het huidige kabinet aanvaarde dringende verplichting elders had', zo antwoordde hij op schriftelijke vragen van Pronk, die ook nog wilde weten of De Koning wel 'evenveel betekenis' hechtte aan het gelijkgezindenoverleg als Pronk voorheen (vragen en antwoorden, respectievelijk d.d. 7 en 15 maart 1978, als gepubliceerd in *IS* 1978, p. 116). Op het antwoord van de minister kom ik nog terug.

²²⁹) Ik baseer de genoemde getallen op Løvbæk (1990, *passim*), die echter geen systematische opsomming geeft, noch het aantal vergaderdagen of het aantal deelnemende landen vermeldt. Uit zijn hoofdstuk haal ik de volgende data en vergaderplaatsen in deze periode (met één aanvulling uit Dolman 1979b, p. 49): januari 1978 in Stockholm; augustus 1978 in Helsinki; april 1979 in Brussel; juli 1979 in Oslo; maart 1980 in Wenen; juli 1980 in Ottawa; april 1981 in Bolkesjø (Noorwegen); en juni 1981 in Dublin.

²³⁰) Gezien dit gebrek aan echte eensgezindheid onder de LMC tijdens het laatste deel van de onderhandelingen over het CF kost het dan ook wel moeite om de hierboven gestelde vraag: of het eindcompromis over het CF in 1980 niet een groter blijk van invloed van de LMC was dan de breuk tijdens Unctad-4 in 1978?, positief te beantwoorden. Dat de LMC weinig concreets bijdroegen aan de inhoud van dat compromis is zelfs wel buiten kijf, en dat er in het uiteindelijke akkoord niet veel overbleef van dat wat de voorstanders aanvankelijk beoogden, heb ik hierboven ook al aangegeven. Wat mij desondanks toch tot een positief antwoord doet neigen, is dat zonder de aanhoudende steun van de LMC voor het CF dit compromis mogelijk niet tot stand zou zijn gekomen. En dat kan ik onmogelijk een slechtere uitkomst noemen dan de breuk van 1976, die immers alleen maar het begin vormde van het proces dat dit compromis uiteindelijk voortbracht – ook al was dit laatste dan niet echt een succes waarnaar was uitgezien.

moest gaan. En dat leidde tot de genoemde informele bijeenkomst waaraan alleen de Scandinavische landen en Nederland (de zogeheten kerngroep van de LMC) deelnamen, in Oslo op 2 juli 1979. Over de daar uitgewisselde meningen heb ik geen enkel verslag kunnen vinden, behalve dan het besluit om 'de groep te handhaven en serieus de mogelijkheid te gaan onderzoeken om een dialoog te beginnen met een groep ontwikkelingslanden over één of een beperkt aantal terreinen, zoals technologie' (Dolman 1979b, p.549).²³¹

Van de twee LMC-bijeenkomsten in 1980 evalueerde de eerste (in Wenen, maart 1980) eerst de mislukte Unido-3-conferentie in New Delhi (januari-februari),²³² om zich daarna te verdiepen in de in 1979 door de BNGL voorgestelde NRGN. Voor deze NRGN schijnt de LMC-groep zich, in plaats van de gebruikelijke druk op de voornaamste OESO-dwarsliggers, meer te hebben willen richten op pogingen om de G77 over te halen 'to refrain from formulating too ambitious an agenda for global negotiations' (Løvbreak 1990, p. 50). Wellicht dat zij zich om die reden tijdens hun tweede ontmoeting in dit jaar (in Ottawa, juli 1980) meer concentreerden op procedurele zaken en de mogelijke agenda van de NRGN. Daarvoor had Noorwegen al eerder een voorstel gepresenteerd in de OESO, en daarmee stemden nu ook de LMC in (idem). Daarnaast hadden verschillende delegaties in Ottawa aangedrongen op informele contacten met de G77 teneinde de haalbaarheid van dit voorstel te testen vóór dat de 11e SAV-VN van augustus-september 1980 zou plaatsvinden (idem). Of dat lukte is onbekend, zeker is slechts dat deze VN-bijeenkomst vastliep op de NRGN – en voorlopig ook op de ontwikkelingsstrategie voor het derde ontwikkelingsdecennium (DD-3), een onderwerp dat de LMC eveneens al sinds 1978 onderling hadden voorbesproken.

Ruim een half jaar later kwam er wel, voor het eerst, een (wat omschreven werd als) 'ad hoc meeting' van de LMC 'plus some prominent Third World leaders' in Bolkesjø, Noorwegen, april 1981 (idem p. 51). Er namen echter maar zeven ontwikkelingslanden aan deel, en gezamenlijke initiatieven zijn er niet van bekend geworden, net zo min als dit beraad enig merkbaar positief effect heeft gehad op de inmiddels al bijna opgegeven 'laatste' bemiddelingspogingen van AV-president Von Wechmar – die zelf ook in Bolkesjø was (idem p. 55).

Er kwam daarna nog een tweede LMC-bijeenkomst in 1981, in Dublin, juni – de laatste voor het einde van de periode-De Koning. Løvbreak constateert wel dat in Dublin de blijkbaar onvermurwbare houding van de nieuwe Reagan-regering een groeiend aantal LMC prikkelde zich pro-NRGN op te stellen. 'Velen' van hen zagen het zelfs als een belangrijke taak de VS te overtuigen van het nut van multilaterale oplossingen voor internationale economische problemen. Men was echter verdeeld over de manier waarop dat gedaan moest worden: niet iedereen vond bijvoorbeeld dat de VS publiekelijk bekritiseerd moesten worden, zoals Noorwegen vlak voor de bijeenkomst gedaan had (idem p. 51-52).

In het daaropvolgende najaar kwam er ook tijdens het meest hoopgevend gebeuren van die dagen: de Cancùn-top in oktober 1981, geen doorbraak meer tot stand. En dat maakte van de LMC-

²³¹) Het eerste deel van dit besluit (door te gaan met de LMC) wordt bevestigd door Løvbreak (1990, p. 44). Dat er voorafgaand aan deze bijeenkomst in Den Haag was nagedacht over de vraag of en hoe het verder moest met de LMC blijkt uit een DIO-memo van 28 juni 1979 (opgenomen in Dierikx et al., red., 2007, p. 390-393). Dit memo heb ik ook in het vorige hoofdstuk al aangehaald (zie voetnoot 148, p. 540), maar het was een 'nogal slordig gecomponeerd' stuk. Slordigheden die de huidige periode betreffen waren: de onjuiste aanduiding van de bijeenkomst in Oslo op 2 juli 1979 als 'een gesprek' van De Koning en Van Gorkom met de Noorse staatssecretaris Thorwald Stoltenberg (zowel Dolman als Løvbreak bevestigen dat het om een bijeenkomst van de hele kerngroep ging – respectievelijk 1979b, p. 549 en 1990, p. 58); het niet vermelden van Ierland als negende aanwezige bij de bijeenkomst in Helsinki in augustus 1978; terwijl de deelzin: '...zonder dat [deze ontwikkelingslanden] de loyaliteit van de zijde van de [G77] zou kunnen worden verweten' (Dierikx et al., red., 2007, p. 392) duidelijk het tegenovergestelde beoogde te zeggen. De schrijver van dit memo had overigens wel gelijk met zijn opmerking dat er al eerder stemmen waren opgegaan voor het betrekken van ontwikkelingslanden bij het LMC-overleg (idem). Ik kom daarop nog terug.

²³²) De LMC waren het er over eens dat het een mislukking was geweest, maar konden niet tot een consensus komen over eventuele nieuwe initiatieven, aldus Løvbreak (1990, p.48).

groep (waarvan alleen Canada en Oostenrijk voor de top waren uitgenodigd), haar wellicht wat toegenomen onderlinge eensgezindheid ten spijt, een net zo onmachtige toeschouwer als de rest van de wereld.

Uiteraard kwamen er tijdens de bovengenoemde LMC-bijeenkomsten nog vele andere onderwerpen aan de orde, diverse zelfs meer dan eens (zoals verschillende aspecten van de hulpverlening en de schuldenproblematiek, de overdracht van technologie, en uiteraard ook de zich ontwikkelende internationale economische crisis en de herstructurering van de economieën van de ontwikkelde landen). Ook de twee thema's die ik in de twee secties hierna bespreek stonden bij de LMC op de agenda. Eerst kijken we echter nog even naar de Nederlandse bijdrage aan het LMC-overleg in deze periode.

Om te beginnen enkele opvattingen daarover van De Koning, de eerste naar aanleiding van de al genoemde Kamervragen van Pronk in maart 1978 (zie tweede deel van noot 228). Hoewel de minister toen benadrukte dat hij 'evenals voorheen (...) grote waarde [wilde] blijven hechten aan het gelijkgezindenoverleg als een *informeel* forum voor uitwisseling van gedachten en ideeën over actuele ontwikkelingsvraagstukken tussen regeringen die dezelfde uitgangspunten hebben', vond hij het tegelijkertijd van belang er 'geen twijfel over [te] laten bestaan dat de Regering als *formeel* forum voor *consultatie en coördinatie* over internationale ontwikkelingsvraagstukken *in de eerste plaats de EG* [aanwees] en in het bijzonder de Ontwikkelingsraad zowel als de Algemene Raad' daarvan (*IS* 1978, p. 116; alle cursiveringen toegevoegd).

Dit antwoord bevatte twee statusvergelijkingen, waarvan er één vreemd is en de andere als opmerkelijk moet worden gekwalificeerd – hoewel die laatste misschien niet zo was bedoeld. Niet opmerkelijk, maar wel vreemd, was dat De Koning het nodig vond erop te wijzen dat het EG-overleg niet alleen niet gelijk was aan het LMC-overleg, maar dat het ook over iets belangrijkers ging, namelijk: formele consultatie over en coördinatie van het beleid, terwijl het bij de LMC slechts om informele (dus vrijblijvende?) uitwisselingen van gedachten en ideeën ging. Natuurlijk waren die twee overlegkringen niet gelijkwaardig, hadden zij een verschillend karakter en gingen zij niet over identieke dingen. Maar waarom meende De Koning op die verschillen te moeten wijzen? Was er iemand die beweerde dat het LMC en het EG-overleg wél elkaars alternatieven waren, en dat het eerste de plaats van het tweede zou moeten innemen? Geen zinnig mens heb ik dat ooit horen verdedigen, Pronk zeker ook niet.

LMC-overleg was zinvol, ja zelfs onmisbaar, onder andere, omdat het EG-overleg niet leek op te leveren wat de LMC en andere landen wenselijk vonden voor een verbetering van de ontwikkelings samenwerking en de Noord-Zuid-verhouding. Hun overleg was ook nodig om de LMC onderling te inspireren en de EG-leden onder hen van externe steun te voorzien bij hun streven binnen de Gemeenschap. Dit streven van de LMC was dus om de EG en de andere partijen in het Noord-Zuid-overleg te prikkelen tot iets, niet om iets in hun plaats te doen – al was het stellen van een voorbeeld of het initiëren van een bemiddelingspoging wel iets dat bij uitstek van de LMC kon uitgaan.

Het opmerkelijke element in De Konings antwoord was dat het, bedoeld of onbedoeld, voor de EG impliciet nog een tweede statusprioriteit leek binnen te smokkelen: de EG was in dit antwoord namelijk niet alleen een formeel forum voor consultatie en coördinatie, maar vervulde die functie volgens De Konings antwoord blijkbaar ook *als eerste*. Werd hiermee gesuggereerd dat de EG in die rol ook een *hoger* forum was dan dat van de DAC, en ook hoger dan de VN? Dat zou naar de normen van het pro-ontwikkeling-model dan wel precies de omgekeerde rangorde zijn. De Koning was wél pro-Europa, dat hebben we in de voorgaande secties wel gezien, maar of

hij zó eenzijdig en ondoordacht pro-Europees was als het hier leek, was niet duidelijk en wellicht ook niet waarschijnlijk.²³³

Interessant is overigens dat De Koning in zijn eerste MvT (die voor 1979) begon met een uitspraak over de status en functie van het LMC-overleg die in elk geval wel duidelijk was: daar benadrukte hij dat 'de ondergetekenden (...) naast' de net daarvoor genoemde 'fora voor onderhandeling en overleg [VN, EG en OESO], grote waarde blijven hechten aan' het LMC-overleg. Niet alleen was gebleken dat de daar levende opvattingen 'nauw aansloten bij de Nederlandse standpunten en gedachten', maar ook dat het voor de LMC 'dikwijls mogelijk was' het overleg en de onderhandelingen elders 'te stimuleren en constructief te beïnvloeden' (MinBuza 1978a, nr. 2, p. 59). Wel rees echter de vraag waarom er twee zinnen verderop een halve waarschuwing moest volgen waarin 'nog eens uitdrukkelijk' werd gesteld, 'dat naar onze mening het gelijkgezindenoverleg in geen enkel opzicht afbreuk doet aan het overleg binnen de EEG' (idem). 'Afbreuk' was een merkwaardig woord in dit verband: doet het afbreuk aan het EG-overleg als enkele lidstaten, bijvoorbeeld na overleg met LMC, gaan dwarsliggen in de EG teneinde daar een standpunt te bewerkstelligen dat in hun ogen beter is voor ontwikkelingslanden, èn voor EG zelf, dan wat andere lidstaten voorstaan? Was De Koning er misschien toch niet gerust op, of was dit alleen bedoeld als een geruststelling voor Europegezinde lezers die kritiek op of binnen de EG al gauw schadelijk vonden?

Ook een jaar later meende De Koning nog steeds anti-Europese spoken te moeten bestrijden, zonder zich af te vragen of die wel reëel waren, of zelfs ooit bestaan hadden. In zijn bijdrage aan het Unctad-5-nummer van de *Internationale Spectator* (september 1979), waarvoor de redactie hem ook vragen had gesteld over het EG en LMC-overleg, nam hij bijvoorbeeld vooral stelling tegen het, voor zover mij bekend, in die tijd door geen mens verdedigde idee dat Nederland beter 'solistisch', of in elk geval zo veel als mogelijk los van de EG, kan deelnemen aan het internationale ontwikkelingsoverleg. Om dat te bestrijden betoogde De Koning, dat in dit laatste overleg de EG 'als realiteit wordt ervaren', dat de toegenomen interdependentie 'gemeenschappelijk optreden van de EEG steeds meer noodzakelijk maakt', en dat voor ontwikkelingslanden effectief beleid van Nederland 'uitsluitend op EEG-niveau kan plaatsvinden' (De Koning 1979, p. 555). Afgezien van dat 'uitsluitend' zijn dit allemaal open deuren, of in elk geval realistische opvattingen, die ook degenen die een heel andere wereld willen bevorderen zullen (moeten) aanspreken. Misschien dacht de minister dit alles te moeten benadrukken omdat vier van de vijf vragen die hem waren voorgelegd de wenselijkheid van gemeenschappelijk EG-optreden betroffen, zoals bijvoorbeeld (ja, ja, ook anderhalf jaar na de start van dit kabinet nog): 'in hoeverre' zijn beleid was omgebogen met betrekking tot de EG-partners.²³⁴ Nee, antwoordde de minister op deze vraag voor de

²³³) Het zou bij voorbeeld impliceren dat hij aan het overleg in de DAC minder gewicht toekende dan aan dat in de Ontwikkelingsraad (die weinig had in te brengen) of de Algemene Raad (waar hij alleen via de Nederlandse ministerraad over mee mocht praten). Daarmee zouden ook de Atlantici in het kabinet in elk geval niet hebben ingestemd.

Het toeval wilde dat De Koning ruim een maand eerder vanuit de Tweede Kamer letterlijk de vraag kreeg voorgelegd 'welk gewicht' hij toekende aan het LMC-overleg 'in vergelijking tot het overleg in het kader van de EEG en de OESO' (dit was een subvraag bij een van de 111 schriftelijke vragen die Kamer had bij de nog onder Pronk tot stand gekomen MvT voor 1978, die De Koning op 7 februari 1978 beantwoordde). Grappig is dat de minister toen, na erop te hebben gewezen dat het karakter van het LMC-overleg 'geheel anders is dan het formele en geïnstitutionaliseerde overleg in EEG en OESO', antwoordde dat 'de vraag omtrent het relatieve gewicht niet goed te beantwoorden' was – al voegde hij er nog wel aan toe 'dat ook de huidige Regering veel waarde hecht aan het Gelijkgezindenoverleg in zijn hierboven omschreven functie' (IS 1978 p. 38, vraag en antwoord 25a). Er werd dus wel verschil gemaakt – uiteraard terecht.

²³⁴) Andere, gerelateerde vragen die de minister over de EG waren voorgelegd door de redactie van de *Internationale Spectator* waren: of Unctad-5 had 'onderstreept dat Nederland zich niet kan verenigen met gezamenlijke EG-standpunten', 'welke consequenties' zulke gezamenlijke standpunten hebben 'voor Nederland inzake het EG-overleg', en of 'een dergelijk gezamenlijk standpunt nog wel realiteitswaarde' had voor conferenties als Unctad

zoveelste keer 'met nadruk': 'het Nederlandse beleid is niet van karakter veranderd; alleen het wordt nu niet uitsluitend naar buiten gebracht in een internationaal forum, maar in eerste instantie in het EEG-forum' (idem p. 556). Nog daargelaten, dat ook zijn voorganger zijn beleid 'niet uitsluitend' in een ander internationaal forum dan de EG naar buiten bracht, rijst de vraag of het nuttig is dit beleid *altijd* eerst aan de EG voor te leggen – zelfs als het er echt toe doende antwoord van de EG moet komen! Zouden loyaliteitsredenen dat hebben vereist, of zou het ook functioneel kunnen zijn om de Europese partners af en toe in of via andere fora wakker te schudden, en/of op of via deze steun te zoeken voor Nederlandse standpunten die in de EG weinig gehoor dreigden te vinden?

Op de LMC-vraag van de redactie kwam De Koning daarna met het antwoord, dat 'het gelijkgezindenoverleg nooit een alternatief is geweest (...) voor een gemeenschappelijk EG-optreden' (idem) – misschien omdat de redactievraag onvolledig was en hij daarom een gelegenheid zag hem op te vatten als een domme vraag – ook al was dit niet het enige alternatief.²³⁵

Met deze uitleg kon de minister bovendien als tweede argument gebruiken, dat het LMC-overleg 'ook nooit de pretentie heeft willen hebben om met gemeenschappelijk geformuleerde standpunten naar voren te komen' (idem). Dat was misschien niet voor alle LMC-deelnemers waar, maar ook hoeven lobbypogingen van de LMC niet per se effectiever te zijn als zij gezamenlijk worden ondernomen. Nadat de bewindsman in de volgende alinea nog wel enkele prettig positieve opmerkingen had gemaakt over wat de LMC allemaal wél nuttig deden, en in de toekomst nog konden doen, herhaalde hij in zijn conclusies, dat het LMC-overleg weliswaar 'geen alternatief biedt voor gemeenschappelijk EG-optreden, maar wel een nuttige aanvulling daarop is' (idem).

Dit laatste was echter wél een erg beperkte invulling van de LMC-taak: dan denk je kennelijk alleen aan haar rol als 'denkgroep' en als plaats van informatie-uitwisseling, en niet aan de lobby- of protestfuncties van de groep, die juist op of tegen de EG (en/of andere partijen) gericht kunnen zijn. Niet dat De Koning deze andere functies verzwegen of zich er expliciet tegen uitsprak. Maar als hij het daarover had, was dat wel altijd in nogal voorzichtige termen en met veel voorbehoud.

Zo was ook zijn tegenoverelkaarstelling van EG en LMC als veronderstelde alternatieven voor hetzelfde misplaatst en vreemd, net zo onzinnig als het aanprijzen van de EG als het enige alternatief voor de individuele stellingname van een land. Het klonk allemaal als mede bedoeld om de betekenis en het nut van het LMC-overleg wat kleiner te maken, onder andere door dat wat veronderstelde andersdenkenden er ogenschijnlijk mee beoogden disproportioneel uit te vergroten, of als vermoed anti-Europees te karikaturiseren. De Koning gaf wel geregeld aan dat ook hij 'grote waarde' hechtte aan het LMC-overleg, onderwijl de onveranderdheid onderstrepend van zijn beleid op dat punt in vergelijking tot dat van zijn voorganger. Maar soms leek bij hem wel wat scepsis over het LMC-overleg door te schemeren, dit in contrast tot zijn altijd aanwezige behoefte om het belang van gezamenlijk EG-optreden te onderstrepen.²³⁶

(De Koning 1979, p. 554, voetnoot 1). Toegegeven, een Europafan zou door zulke vragen emotioneel geprikkeld kunnen zijn om het allemaal nog eens goed uit te leggen. Maar dat droeg er wel toe bij, dat De Konings betoog een nogal eenzijdig verhaal werd, waarin met name de 'voordelen van gemeenschappelijk optreden' werden belicht, en van de 'schaduwzijden' alléén: dat 'de eigen Nederlandse opvattingen [dan?] veel minder geprononceerd tot uitdrukking komen.' Dit laatste zou dan het Nederlandse publiek en/of gesprekspartners in ontwikkelingslanden de indruk kunnen geven 'van matheid of, erger nog, van fundamentele beleidswijzigingen' (idem p. 555-556) – alsof de EG geen wél verwijtbare zaken op haar kerfstok had!

²³⁵) De redactie vroeg namelijk alleen of 'het overleg der "gelijkgezinden" een realistisch alternatief biedt' (De Koning 1979, p. 554, voetnoot 1), zonder erbij te zeggen: een alternatief voor wat? In plaats van De Konings interpretatie had in deze vraag het LMC-overleg ook kunnen worden opgevat als een alternatief voor *andere* manieren om de EG-partners te bewerken.

²³⁶) Voor de volledigheid wijs ik er nog op dat De Koning in dit artikel ook een versie van zijn eerdere 'ja mits'-argumentatie pro-EG-optreden gebruikte, daar waar hij verwees naar de 'vuistregel' die gehanteerd werd: 'Nederland gaat akkoord met een gemeenschappelijk EG-standpunt als dit standpunt per saldo meer oplevert voor de Derde Wereld dan wanneer Nederland alleen, eventueel met Scandinavische landen, een stelling zou innemen'

Daarnaast is het opmerkelijk dat de hierboven besproken teksten blijkbaar tevens de laatste zijn geweest waarin deze OS-minister zich uitsprak over LMC-aangelegenheden, althans noch zijn MvT voor 1981, noch zijn laatste MvT (voor 1982) hadden nog iets te melden over de in 1980 en 1981 gehouden bijeenkomsten van de LMC – dus ook niet of de mislukte plannen met betrekking tot de EG-OS-raad in 1981 nog onderwerp van overleg met de LMC zijn geweest.

Ik kan deze analyse van de Nederlandse inbreng alleen nog aanvullen met enkele losse gegevens over initiatieven die ons land in deze jaren verder nog nam in LMC-verband en daarbuiten. Het eerste sluit aan bij het in het ambtelijke memo van juni 1979 genoemde idee om ook ontwikkelingslanden met gelijkgestemde opvattingen bij de LMC te betrekken. Het betreft de pogingen van De Koning om zowel tijdens Unctad-5 als bij de kort daarna in Rome gehouden Wereldconferentie over Agrarische Hervormingen en Plattelandsontwikkeling (WCARRD in het Engels) informele 'ronde-tafel-gesprekken' te entameren met delegatieleden uit verschillende blokken. Ze lijken weliswaar grotendeels mislukt te zijn, vooral omdat uitgenodigde diplomaten uit ontwikkelingslanden niet kwamen opdagen (Weenink 1979a, en Lockefeer 1979). Maar dat kan ook gelegen hebben aan het politiek misschien te lastige onderwerp dat de minister daarbij wilde aankaarten: het van de DAC gekopieerde idee dat landen elkaars inspanningen op ontwikkelingsgebied zouden toetsen in een soort van periodiek te organiseren landenexamens. De Koning had voor dit laatste ook al steun gezocht bij de LMC-bijeenkomst van april 1979, maar daar was het categorisch ontraden als 'not politically realistic' (Løvbæk 1990, p. 41). Weliswaar liet hij zich hierdoor niet ontmoedigen en droeg hij ook de Nederlandse delegatie bij de VN-voorbereidingen van de nieuwe Ontwikkelingsstrategie voor DD-3 op dit idee van onderlinge en wederzijdse prestatietoetsingen te opperen voor opname in de nieuwe strategie. Maar ook daar sneuvelde het: 'Geen enkel land bleek (...) bereid dit voorstel te steunen' (Schrijver 1981, p. 9).

Tot slot: het vermoeden dat Nederland ook wel ideeën had over het verbeteren van het LMC-overleg lijkt gebaseerd te kunnen worden op het eerder aangehaalde artikel van De Koning over Unctad-5, waarin hij schreef dat het 'niet onmogelijk [was] dat het karakter van dit overleg zich in de loop van het komende jaar gaat wijzigen om nog adequater te kunnen inspelen op de grote vragen die in de komende tijd in de internationale discussie aan de orde komen' (Koning 1979, p. 556). Hier werd wellicht vooruitgelopen op de uitkomst van het op 2 juli 1979 in Oslo gehouden beraad van Nederland en de vier Scandinavische landen over de toekomst van de LMC. Wellicht heeft Nederland daar ook zelf iets voor gesuggereerd, maar daarvan heb ik niets kunnen vinden. Alleen Dolman vermeldt, naast het al aangehaalde besluit om door te gaan met de LMC, dat 'naar verluidt de Nederlandse vertegenwoordiging in Oslo zeer actief was' (Dolman 1979b, p. 550).

Kort daarvoor constateerde Dolman echter ook dat er met De Konings opvolging van Pronk iets veranderde in de Nederlandse opstelling tegenover de LMC: de minister citerend over diens pro-Europa accenten, meende hij dat 'the Netherlands is currently involved in a journey from the core to the periphery of the like-minded group' – al voegde hij er wel aan toe dat die randzone nog niet bereikt was, omdat Nederland nog steeds relatief onafhankelijk opereerde in de EG (idem 1979a, p. 24). Misschien was Dolman hier wat te pessimistisch, omdat de meeste van de bovengenoemde initiatieven van ons land dateerden van na Dolmans eerste tekst (april of mei 1979).²³⁷ Als echter het doodzwijgen van LMC-activiteiten en mogelijkheden in de MvT's voor

(De Koning 1979, p. 556). Dat is echter een afweging die al gauw positief uitvalt voor de grotere groep van de EG-landen, zelfs als zij per land veel minder doen dan het individuele land of het kleinere aantal (zoals met de Scandinaviërs). Van groter belang is wat Nederland doet als het gemeenschapsstandpunt onvoldoende is naar de maatstaven die het daarvoor zelf aanlegt, en of ons land zijn individuele middelen en die van medestanders binnen of buiten de EG wil aanwenden om daar verbetering in te brengen. Bovendien hebben we in de eerdere secties van deze paragraaf gezien hoe de 'mits' van De Koning in de tweede helft van zijn OS-ministerschap steeds meer verwaterde en ten slotte afstierf.

²³⁷) Anderzijds was hij in zijn enkele maanden later verschenen analyse van de LMC tijdens Unctad-5 weer te opti-

1981 en '82 en De Konings voortgezette wrikken aan EG-opvattingen in 1980 en '81 eveneens in beschouwing worden genomen, dan is er grond voor het vermoeden dat Nederlands inzet in en ten behoeve van de LMC later wel verder marginaliseerde. Echte gegevens heb ik er echter niet over.

Om dezelfde reden kan ik over nut en de effectiviteit van het LMC-optreden in deze periode ook niet veel meer zeggen dan dat LøvbreaKs harde, negatieve oordelen (over een veel langere periode) naar mijn indruk wel ongeveer kloppen tot aan september 1981: 'very little if any decisive influence in the North-South dialogue,' onder andere omdat de LMC-kerngroep er niet in slaagde de hele groep mee te krijgen in sterkere hervormingsgerichte standpunten (LøvbreaK 1990, p. 63).²³⁸

Of dit negatieve oordeel²³⁹ ook grotendeels juist is over de periode ná 1981 weet ik niet,²⁴⁰ maar ik vind wel dat LøvbreaK uit de bocht vliegt als hij schrijft iets te voelen voor het argument dat de LMC zelfs bijdroegen tot het mislukken van de Noord-Zuid-onderhandelingen, nota bene: alléén omdat zij met hun ideeën de indruk wekten 'that compromises were possible well beyond the point when it should have been clear that the North was not going to offer any significant concessions' (idem p. 63 en 65)! Dit kan geen verwijt zijn dat de LMC verdienden, maar uitsluitend en in de eerste plaats de hoofdschuldigen van de mislukking: de hardliners aan zowel de Noordelijke als de Zuidelijke kant, daarna gevolgd door de gematigde landen van de G77, die zich te veel door de laatste lieten meeslepen.

Daarnaast evalueert LøvbreaK het nut van de LMC te eenzijdig alleen in termen van hun ontbrekende successen in het overtuigen van de Noordelijke tegenstrevers van een serieuze dialoog. Hun nut als denkgroep en informatieplatform voor de LMC-leden zelf mag echter niet worden miskend. Misschien waren er ook nog wel andere redenen waarom uiteindelijk zo'n twaalf

mistisch over de opstelling van de minister, toen hij schreef dat het 'verleidelijk [was] om aan te nemen dat De Konings ingenomenheid met de EG op haar eind loopt en dat hij, zich rekenschap gevend van het feit hoe weinig via dat lichaam bereikt kan worden, serieus zoekt naar alternatieve wegen' (Dolman 1979b, p. 550). Lezing van De Konings (boven besproken) eigen reflectie op LMC en EG in hetzelfde nummer van de Internationale Spectator, zal Dolman echter geleerd hebben dat de minister op dat moment nog lang niet toe was aan een meningswijziging op dit punt – iets wat zich overigens ook later niet voordeed.

²³⁸) LøvbreaK noemt als datum van de laatste LMC-bijeenkomst die hij kent: april 1987, zonder er de ontmoetingsplaats bij te vermelden. Naar mijn telling moet dit dan de twintigste bijeenkomst zijn geweest, rekenend vanaf november 1975, Stockholm (of de eenentwintigste, als de informele kerngroepbijeenkomst in Oslo, juli 1979, wordt meegeteld). Volgens LøvbreaK zijn de LMC-bijeenkomsten 'quietly discontinued after 1987,' terwijl kennelijk alleen de Scandinavische landen zijn doorgedaan, zij het met aanzienlijk minder ambitieuze pogingen tot internationale hervorming (LøvbreaK 1990, p. 32 en 65).

Overigens klopt het gegeven in Kuitenbrouwer (1999, p. 187), dat mevrouw Schoo in december 1982 de laatste ministeriële deelneemster namens Nederland was, weliswaar niet met LøvbreaKs informatie dat er in dat najaar alleen in oktober een LMC-bijeenkomst was (1990 p. 48 en 56) – toen Schoo nog geen minister was. Mogelijk was zij er echter ook in februari 1983 nog wel bij, toen een LMC-bijeenkomst plaatsvond in Den Haag – ontbreken als gastvrouw zou immers wel erg vreemd zijn geweest. Wel schijnt Nederlands deelname daarna alleen op ambtelijke niveau te zijn voortgezet.

²³⁹) Al nuanceerde LøvbreaK hier wel zijn eerder aangehaalde mening (dat de LMC-invloed al sinds Unctad-4 in 1976 afnam) enigszins door nu te schrijven, dat de LMC 'did succeed in establishing the basis for a political compromise on the principles for an Integrated Programme for Commodities' in 1976 (LøvbreaK 1990, p. 63), een oordeel dat mijns inziens moet worden doorgetrokken naar de vrucht van dit compromis: het akkoord over het Common Fund in 1980.

²⁴⁰) Er zou bijvoorbeeld aanleiding kunnen zijn om zijn mening over het 'mini-NIEO'-initiatief van Noorwegen in 1984, waarbij zijn landgenoten uiteindelijk alleen de andere Scandinavische landen meekregen, wat positiever te maken, zoals ook zijn licht cynische commentaar op de tweede bijeenkomst met ontwikkelingslanden in Oslo, oktober 1982, getemperd zou kunnen worden (LøvbreaK 1990, respectievelijk p. 62 en 56). Hoewel beide initiatieven geen merkbare invloed hadden op de mondiale Noord-Zuid-dialoog, droegen zij misschien wel bij tot betere relaties op kleinere schaal en tot impulsen die tot resultaten leidden in de periode voor en na de datum dat het NIEO-etiket uit de agenda van Unctad verdween (te weten: bij Unctad-7, in Genève, juli-augustus 1987).

landen deelnamen aan de groepsactiviteiten van de LMC, en dat bleven doen tot in 1987.²⁴¹ Hun mate van eensgezindheid is daarbij misschien wel achteruitgegaan, of van karakter veranderd – al was de 'gelijkgezindheid in dissidentie', het tweede element ook vóór 1982 al, niet zo populair bij wellicht meer dan alleen de niet-kerngroepleden. Maar er was kennelijk wel voldoende animo om tot in 1987 de LMC als informele groep bijeen te houden.

De treurige obstructie van het basisbehoeftenpleidooi: Het van de vorige periode daterende pleidooi voor een in ontwikkelingslanden te voeren basisbehoeftenbeleid werd door de LMC besproken in hun vijfde bijeenkomst in Stockholm (januari 1978) in relatie tot het ODA-beleid van donorlanden (Løvbek 1990, p. 22). Deze bron zei echter niets over de uitkomst van deze bespreking. Wel weten we hoe De Koning, die toen afwezig was, deze relatie zag, althans voor zover het de theorie betreft, zoals eerder in deze paragraaf bleek bij de analyse van diens tweesporenbeleid; en hoe dat in de praktijk van het Nederlandse beleid handen en voeten kreeg zullen we verderop in subparagraaf 7.3.2 nagaan.

Daarnaast intervenieerde De Koning ook in de internationale discussie over dit basisbehoeftenbeleid, met name in zijn rede voor de Economische Commissie van de AV-VN op 25 oktober 1978, waar hij inging op enkele spanningen tussen de binnenlandse en de internationale aspecten van de gewenste aanpak (De Koning 1978, p. 360-363). Anderhalve maand later presenteerde de jaarlijkse Review van de DAC een heldere analyse van de toenmalige stand van het debat. Die omvatte tevens verkenningen van een mogelijke uitweg uit de langzamerhand door misverstanden en kwade wil ernstig verzielde controversen rond de idee van een gezamenlijke, door Noord en Zuid uitgevoerde, doelgerichte 'basic human needs-oriented approach to development'.²⁴²

Het was niet zo dat alleen ontwikkelde landen zich voor zo'n ontwikkelingsbeleid uitspraken – hoewel er in deze groep ook uitgesproken tegenstanders waren van deze pleidooien, en niet alle ondersteuners ervan leken even geloofwaardig. Ook individuele ontwikkelingslanden waren er wel voor, zij het dat hun daden eveneens verschilden – ten slotte was het oorspronkelijke idee voor deze benadering vooral gebaseerd op het beleid van enkele van deze landen (die in de eerste helft van de jaren zeventig werd onderzocht door de ILO, zoals vermeld in het vorige hoofdstuk, onder andere p. 528). Het probleem was echter wel dat de ontwikkelingslanden zich *als groep* minder genuanceerd opstelden en meer geneigd waren de mening van de tegenstanders te representeren – die overigens in de G77 misschien wel in de meerderheid waren.²⁴³ De Negentien, die min of meer namens de G77 onderhandelden in de CIES, doken er in elk geval voor weg (als we het betreffende DAC-verslag mogen geloven) met geïrriteerde vragen over het waarom van de westerse aandrang in deze richting. Een zelfde afwerende houding demonstreerde ook de BNGL in haar Verklaring

²⁴¹) Vergroting van het aantal leden maakte uiteraard de graad van gelijkgezindheid niet sterker en de bereidheid om méér te doen dan vrijblijvend meningen uitwisselen mogelijk slechts kleiner, zelfs nadat besloten was niet meer elk land dat zich aanmeldde als deelnemer te accepteren. Van Frankrijk is gezegd dat het in 1981 werd toegelaten nadat de socialist Mitterrand president was geworden, en van Italië nadat het in 1983 een substantiële verhoging van zijn ODA had aangekondigd (zie Løvbek 1990, p. 44). Australië was al vanaf juli 1980 lid, wellicht ook omdat het interessant was om er een groot grondstoffenland bij te hebben. Met deze drie latere toetreders bereikte het aantal LMC-deelnemers zijn maximum van twaalf (idem p. 32).

²⁴²) Dit jaarrapport (DAC 1978) maakte op verschillende manieren werk van de voor deze benadering vereiste analyses en aanpakmogelijkheden, waartoe de stoot was gegeven in de gezamenlijke Verklaring van de DAC-ministers in oktober 1977: na het overzicht van de stand van het debat in hoofdstuk I (idem p. 27-37), volgden speciale hoofdstukken over wat er nodig was voor een internationale consensus over de basisbehoeftenstrategie (p. 69-78), en wat daarbij de specifieke behoeften en omstandigheden waren in de rurale sector (p. 79-102). De Verklaring uit 1977 is opgenomen in Annex 1 van dit rapport (p. 159-161).

²⁴³) Zoals bekend representeren veel al of niet officieel gemandateerde groepsvertegenwoordigers, voorzichtigheidshalve of uit pure overlevingsbehoefte, vaker de opvattingen van de radicalen en meest luidruchtigen onder hun leden/cliënten dan die van de gematigden of om andere redenen tot compromissen geneigden – ook als, of juist omdat, die laatsten de meerderheid vormen – die doorgaans zwijgt.

van Belgrado, in juli 1978, waarin zonder blikken of blozen werd beweerd dat zonder verbeteringen op internationaal gebied, zoals gesymboliseerd met het NIEO-idee, in ontwikkelingslanden geen goed binnenlands beleid mogelijk is dat zowel werkgelegenheid als basisbehoeften kan dienen.²⁴⁴ En aan die lijn hield acht maanden later ook de G77 vast in haar Arusha-programma voor Unctad-5, waarin zij in nog scherpere woorden dan voorheen, aangaf dat de groep de bemoeienissen van rijke landen met hun interne gang van zaken langzamerhand meer dan beu was.²⁴⁵

Minister De Koning was, weer enkele maanden later (toen de MvT voor 1980 gefinaliseerd werd), nog voorzichtig toen hij schreef dat 'de discussie over het basisbehoeftenbeleid tot op zekere hoogte in een impasse' was geraakt (MinBuza 1979c, nr. 2, p. 58). Die impasse was kort daarna echter al een ontegenzeggelijk feit en een 'politieke realiteit' geworden. Daardoor ook moest na afloop van de Algemene Vergadering van een jaar later (najaar 1980) nog eens worden geconcludeerd, dat 'het begrip basisbehoeften een (...) onoverkomelijke hobbel in het parcours' was geworden: de term als zodanig kwam dan ook niet meer voor in de eindtekst van het Strategiedocument voor DD-3 1981-'90.²⁴⁶

Duidelijk is dat dit resultaat mede in de hand werd gewerkt doordat de ontwikkelingslanden, nu weer eens bij monde van de BNGL, zich vanaf september 1979 volledig op de NRGN stortten, een streven waarbij de binnenlandse dimensie van het ontwikkelingsprobleem grotendeels buiten beeld kon worden gehouden. Ontwikkelde landen die dit laatste betreurden, hadden weinig andere keus dan zich hierbij neer te leggen – ook al waren vele, net als de hardliners onder hen, van meet af aan dubbelhartig geweest over de basisbehoeftenbenadering. De meeste donoren waren

²⁴⁴⁾ De BNGL-these, die ik in noot 55 hierboven samenvatte, was: internationale emancipatie is een 'noodzakelijke voorwaarde' voor een goed binnenlands beleid van ontwikkelingslanden – wat door de MvT voor 1979 terecht als een 'irreële en onverantwoorde' stellingname werd bestempeld.

²⁴⁵⁾ In het citaat dat professor W.Brand in augustus 1979 gaf van enkele zinnen uit het Arusha-programma, trokken termen als 'unacceptable' en 'erroneous' de aandacht, waarmee de gedachte werd verworpen dat de bevrediging van menselijke basisbehoeften realiseerbaar zou zijn 'without (...) the New International Economic Order' (geciteerd uit het Arusha-document van 22 februari 1979, p. 30, door Brand 1979, p. 842). Met deze absurditeit – die bijvoorbeeld ook in die tijd al strijdig was met de menselijke en sociale vooruitgang in diverse NIC's – probeerde de G77 enige plausibiliteit aan haar standpunt te geven door tussen de oningevulde twee haakjes in dit citaat de woorden 'the allround and comprehensive economic development of the developing countries' in te voegen, wat de bewering wel meer houdbaar, maar tevens (bijna) tautologisch maakte. Ergernis over deze obstructie van de G77 uitten ook enkele nog niet genoemde Nederlandse waarnemers bij Unctad-5, zoals Kussendrager (1979, p. 550-551) en De Gaay Fortman jr; de laatste wees in dit verband ook op politieke leiders als Nyerere en Kaunda die dezelfde ontwikkelingsconceptie al hadden verwoord 'lang voordat' de ILO met de term 'basic needs strategy' kwam (Gaay Fortman 1979, p. 539).

De G77 nam in haar kritiek overigens naast 'basic needs' meteen ook de introductie van andere 'new concepts by developed countries such as (...) acces to supply, graduation, selectivity, etc.' op de korrel. Van deze begrippen kon wel worden beaamd dat ze doorgaans door ontwikkelde landen werden ingebracht, maar de stelling dat zij 'in fact totally incompatible' zijn met de 'development requirements and aspirations of developing countries' (Brand 1979, p. 842), was in wezen net zo'n absurditeit.

²⁴⁶⁾ De uitdrukking 'politieke realiteit' werd door Ferdinand van Dam in praktisch dezelfde zin gebruikt in zijn naschrift bij een ingezonden reactie van Louis Emmerij, die hem twee fouten aanwreef in een eerdere column over 'De armsten der armen' en het basisbehoeftenpleidooi (Emmerij 1979a). Van Dam noemde in dit naschrift de 'frustrerende discussie' in de AV van 1978 over DD-3, waarbij 'het begrip basisbehoeften een *bijna* onoverkomelijke hobbel' had gevormd, het bewijs van de politieke realiteit van het verzet tegen deze benadering (Van Dam 1979a, p. 79). Het geursiveerde woord 'bijna' heb ik hierboven in de tekst over 1980 weggelaten als op dat moment al niet meer van toepassing.

Dat de basisbehoeftenbenadering geen enkele verwijzing meer waard blijkt te zijn geweest in het Strategiedocument baseer ik op het overzicht van de 'belangrijkste punten uit de strategie 1981-'90,' zoals dat was weergegeven in IS 1980, p. 425-426. De benadering werd ook in de samenvatting van de besluiten hierover in de 11e SAV-VN doodgezwegen (idem, p. 422-423 en 426) – alsof er zelfs niet meer over gepraat was, wat overigens bevestigd leek te worden in Schrijvers verslag (1979). Verder negeerde ook De Koning de benadering in zijn al eerder aangehaalde rede voor deze SAV op 29 augustus 1980 (IS 1980, p. 427-430).

dan ook weinig of niet geneigd hun eigen hulpbeleid op die benadering af te stemmen.²⁴⁷

We hebben al gezien dat deze op het interstatelijke aspect van het ontwikkelingsvraagstuk geconcentreerde strategie van de ontwikkelingslanden uiteindelijk vastliep. Waarmee we aan de vraag toekomen die ons bij het laatste onderwerp van deze subparagraaf brengt: wat schortte er aan deze strategie, en met name: of en hoe kon zij verbeterd worden?

De onderhandelingsstrategie van de Derde Wereld: Ik heb de onderhandelingsstrategie van de Derde Wereld in het voorgaande en in het vorige hoofdstuk al zo vaak gekwalificeerd als onbegrijpelijk, ondoordacht, kortzichtig en inconsistent, dat mijn antwoord op de eerste vraag duidelijk is: er mankeerde zó veel aan deze strategie dat alleen een veelomvattende en spoedig ondernomen herziening uitzicht had kunnen bieden op betere resultaten.²⁴⁸ Het was echter de vraag of die er op korte termijn in zou zitten, alleen al omdat niet duidelijk was van wie zo'n herziening uit zou moeten gaan, maar ook omdat de diagnose van de voornaamste gebreken nog grotendeels ontbrak.

Zonder in deze sectie nòg eens stil te staan bij het vele vragen oproepende collectieve gedrag van de G77, kan wel worden gewezen op enkele van de meest evidente problemen daarvan: bij voorbeeld, dat er veel te veel schijneenheid was en te weinig echte eensgezindheid binnen de G77, en dat mede daardoor haar doeleinden en prioriteiten zodanig vaag waren en zo belast met tegenstrijdigheden, dat het bereiken van een meer realistische en consistente strategie een verre van eenvoudige opgave zou zijn geweest.²⁴⁹ Bovendien leek deze onenigheid een gevolg te zijn van iets nòg fundamenteelers dat het strategisch vermogen van de groep aantastte: een gebrek aan echte onderlinge solidariteit en betrokkenheid tussen politieke, ideologische en etnische culturen zo uiteenlopend als die in de Derde Wereld. Was uit dit amalgaam überhaupt wel een effectieve onderhandelingsmachine te smeden? En was de oorspronkelijk in Bandoeng veronderstelde en daarna aan de G77 toegedichte onderlinge belangengemeenschap wel sterk genoeg om de voor spelbare verdere uiteengroei en belangendiversiteit de baas te kunnen blijven?

Kortom, tè veel problemen en vragen om op korte termijn tot een kansrijke aanpak te kunnen komen – die bovendien niet alleen van de landen van de Derde Wereld zou afhangen. Misschien

²⁴⁷) Ik leg de causaliteit dus anders dan Emmerij – namelijk: *omgekeerd* –, die in zijn Intermediair-artikel van medio 1980 de (alle?) 'geïndustrialiseerde landen' ervan beschuldigde het basisbehoeftenconcept te hebben uitgekleeft, en daarmee de ontwikkelingslanden 'een aantal troeven in handen' te hebben gespeeld 'om zich tegen dit concept af te zetten' (Emmerij 1980, p. 57). Dit is een visie die mij destijds wel aansprak, maar die ik achteraf gezien onhoudbaar vind. De ontwikkelingslanden als collectief hadden troeven noch voorwendselen nodig om zich onbuigzaam tegen deze benadering te keren, en hebben daarbij op de koop toegenomen dat zij door zich zo op te stellen de diehards onder de industrielanden, die ook van de NIEO niets wilden weten, in de kaart speelden. Gelukkig kwam er in 1990 op dit punt wel een kentering in de houding van een aantal ontwikkelingslanden – zoals we in de volgende sectie zullen zien.

²⁴⁸) De LMC heeft zich meer dan eens beziggehouden met de onderhandelings technieken van de G77, maar meer dan de uitspraak dat zij 'een andere manier van onderhandelen' zou moeten gaan volgen (ontleend aan het Nederlandse persbericht over de bijeenkomst in Helsinki, augustus 1978 – IS 1978, p. 381) en de reeds hierboven geciteerde LMC-suggestie in Wenen, maart 1980, aan de G77: af te zien van een te ambitieuze agenda voor de NRGN, heb ik er niet over kunnen vinden.

²⁴⁹) Een gebrek aan realisme en consistentie was het eerste punt van het lijstje van vijf 'major mistakes' van de ontwikkelingslanden dat de al eerder geciteerde Pakistaan Mahbub ul Haq opsomde in zijn analyse van het onderhandelingsproces tussen Noord en Zuid tegen het einde van de huidige periode (Ul Haq 1980/81, p. 400). Zijn tweede punt: dat veel ontwikkelingslanden zich onvoldoende realiseerden dat *interne* hervormingen belangrijker waren dan *internationale* en dat de interne in zekere zin een noodzakelijke voorwaarde zijn voor de gewenste externe veranderingen, loog er ook niet om. Dezelfde kritiek werd in 1977 ook verwoord door Robert Rothstein, die het had over de 'obsessive preoccupation' van veel ontwikkelingslanden 'with external developments (...) at the expense of what should be an equal, or perhaps predominant, concern with domestic change' (Rothstein 1977, p. 5). Twee andere punten van Ul Haq waren lichte variaties op deze eerste twee, met daarnaast zijn voorlaatste punt dat ik hierna noem (1980/81, p. 401).

dat daarom in veel analyses van deze problemen in de huidige periode vooral het denkbeeld opkwam of er niet begonnen moest worden met iets dat de G77 tot nu toe het pijnlijkst van alles leek te ontberen: een eigen groepsorganisatie, die functies kan vervullen die de OESO vervult voor de ontwikkelde markteconomieën. De vorming van zo'n institutie diende wellicht prealabel te zijn aan alle andere pogingen tot verbetering. Aan wat er op dit punt bedacht werd in deze jaren zal ik daarom de rest van deze sectie wijden.

Een 'Derde Wereld-secretariaat' (naar analogie van het OESO-secretariaat) is bij mijn weten in Nederland het eerst geopperd door de NAR, die zich daarmee in zijn Unctad-5-advies aansloot bij de SG van de OESO, die dit in 1978 had bepleit (NAR 1979b, p. 19-20). Het leek even dat de G77 eindelijk ook door had dat dit een onmisbare voorziening was, toen zij tijdens haar voorbereidingen voor Unctad-5 in Arusha een ad hoc comité van 3 x 7 lidstaten de instructie gaf 'to study the desirability of the creation of technical support machinery "which will provide adequate back-up for the Group of 77 in their negotiations with other groups"' (aldus geciteerd uit het Arusha Programme, in het Monthly Bulletin No. 150 van Unctad, maart 1979, p. 3). Of er echter tijdens Unctad-5 nog iets over deze verkenning is gezegd, heb ik in geen van de verslagen kunnen terugvinden.

Andere pleidooien voor een 'Third World "OECD"' of een 'Third World Secretariat' kwamen in datzelfde jaar ook van Rothstein (1979, p.190 en 215), en in de jaren daarna achtereenvolgens van: Ul Haq in 1980 (diens vierde punt – 1980/81, p. 401), van een Commonwealth Group of Experts in 1982 (Commonwealth Secretariat 1982, p.13-14), van zowel het tweede Brandt-rapport²⁵⁰ als opnieuw de NAR in zijn Unctad-6-advies (NAR 1983, p. 33-34) in 1983, en ten slotte van het rapport van het Committee on Economic Policy van de Socialistische Internationale (Manley & Brandt et al. 1985, p. 183-184 en 205) in 1985. Allemaal aanbevelingen van welwillende deskundigen, maar de G77 toonde opnieuw haar onvermogen het eens te worden over zoiets cruciaals als dit: vijf jaar later, in 1990, was er nog altijd geen Derde Wereld-secretariaat in zicht.

In dat laatste jaar kwam wel de meest indrukwekkende oproep van alle naar voren, die van de *South Commission*, die in 1990 haar rapport: *'The Challenge to the South'* uitbracht.²⁵¹ Interessant was met name dat deze Commissie een unaniem pleidooi voerde voor een 'self-reliant and people-centred development path', dat prioriteit legt bij 'meeting the basic needs of the people' (South Commission 1990, p. 79). Belangrijke lessen werden ook getrokken uit de gebrekkige onderlinge samenwerking van de ontwikkelingslanden, waarbij de vestiging van een 'well staffed South Secretariat' werd aanbevolen als het eerste van drie 'prerequisites' voor het 'Programme of Priority Action for South-South Co-operation' (respectievelijk p. 200-202 en 206). Desondanks heerste er echter enkele maanden na het verschijnen van dit rapport nog altijd groot en decennia later bewaarheid pessimisme over de uitvoering van deze aanbeveling.²⁵²

Intussen kwam er in 1995 wel een permanent *South Centre* tot stand – waaraan overigens per medio 2018 nog steeds maar 54 ontwikkelingslanden deelnamen. Dit centrum lijkt voor de lidsta-

²⁵⁰) De Brandt-Commissie had in haar eerste rapport van 1980 wel iets over Zuid-Zuid-samenwerking en de gebreken van het onderhandelingsproces gezegd, maar durfde blijkbaar pas in haar tweede rapport de stap naar de aanbeveling van een Third World Secretariat aan (Brandt et al., 1983, p. 145-146).

²⁵¹) Deze Zuid-Commissie, een uit 28 personen bestaande, op persoonlijk titel en uitsluitend uit ontwikkelingslanden gerecruteerde, groep van deskundigen, die op initiatief van de Maleisische premier Mahathir Mohamad, in 1987 tot stand kwam, stond onder leiding van de ex-president van Tanzania, Julius Nyerere, en had als SG, de Indiase econoom Manmohan Singh (die later minister van Financiën, 1991-'96, en vanaf 2004 de veertiende premier van zijn land werd en in beide functies leiding gaf aan de verdere liberalisering van de Indiase economie). Het eindrapport van de Commissie verscheen in augustus 1990 (South Commission 1990).

²⁵²) Het tweede Indiase lid van de South Commission, Mrs. Devaki Jain, die ik in november 1990 ontmoette bij een bijeenkomst van de Zuid-Noord-Commissie van de PvdA, zag het Zuid-secretariaat niet in de eerstkomende tien jaar van de grond komen.

ten een deel van de oorspronkelijk voor het Derde Wereld-secretariaat bedachte functies te vervullen.²⁵³ Andere functies zijn echter nog steeds in handen gebleven van de G77, die nog altijd de collectieve belangenbehartiging in het kader van de VN verzorgt, terwijl ook de BNGL nog actief is en af en toe met aandachttrekkende politieke standpunten naar buiten treedt. Misschien ligt in het nog steeds bestaan van deze laatste twee organisaties, met hun respectievelijke 131 en 118 deelne-mende landen, ook wel het antwoord op de vraag waarom er tot nu toe maar 54 landen zijn toegetreden tot het South Centre. Hoe dan ook, een fusie van deze drie organisaties en de vorming van één gemeenschappelijk secretariaat van dit geheel, zou de gezamenlijke belangen van de deelnemende landen wellicht beter en efficiënter kunnen dienen dan in de huidige situatie het geval is.

Te vrezen is echter dat er altijd meer succesvolle landen of landengroepen zullen zijn die (bijna) uitsluitend voor hun eigen kansen gaan en hun deelbelangen altijd boven die van andere zullen blijven stellen.

7.3 Beleid en beleidsomgeving in Nederland

In deze paragraaf onderzoeken we het ontwikkelingsbeleid van de regering-Van Agt-1 vanuit de optiek van de binnenlandse aspecten van dit beleid. In de eerste subparagraaf (7.3.1) betreft dit de financiële middelen waarover minister De Koning in deze periode kon beschikken en enkele kwaliteitsaspecten daarvan (waaronder de werkelijke uitgaven, de kapitaalmarktfinanciering, de combinatie met Nederlandse exportbevordering en de oneigenlijke toerekeningen). In 7.3.2 zal het, naast enige onderdelen van het multilaterale beleid, vooral gaan om het bilaterale hulpbeleid dat in deze jaren werd gevoerd, waaronder de landenkeuze, het doelgroepenbeleid en de samenwerking met Medefinancieringsorganisaties. In 7.3.3 komen vervolgens wederom de drie economische deelterreinen aan de orde waarop Pronk principiële veranderingen in gang zette: het bindings- en bestedingsbeleid; het FMO-beleid; en de herstructurering met een ontwikkelingsdimensie; bij elk van deze secties zullen we nagaan hoe De Koning daarmee door trachtte te gaan. En dat laatste zullen ten slotte eveneens doen in 7.3.4 met de overige kwesties uit de vorige periode (het voorlichtings- en bewustwordingsbeleid, de ambtelijke reorganisatie en de beleidsevaluatie). Aan het slot van deze subparagraaf komt dan een analyse van enkele nieuwe kwesties in de overgang van het eerste naar het tweede kabinet-Van Agt.

7.3.1 Omvang en financiering van de Nederlandse overheidshulp

In paragraaf 7.1 hebben we gezien hoe de regeringsverklaring van dit kabinet in het algemeen het belang van ontwikkelingssamenwerking benadrukte. Daarbij paste niet alleen het overnemen van de omvangsdoelstelling van het kabinet-Den Uyl, maar ook het streven die doelstelling waar mogelijk te overtreffen of qua invulling te verbeteren. Daartoe formuleerde de regeringsverklaring de volgende voornemens:

- Voor dit OS-beleid zal 'minstens' 1,5 procent van het NNIfk aan financiële middelen worden uitgetrokken.
- 'Er zal geen verhoging plaatsvinden van oneigenlijke toerekeningen aan het hulpbedrag'.
- 'Het streven is erop gericht de financiering van de hulp geleidelijk minder te doen steunen

²⁵³) 'The South Centre' was in eerste instantie op tijdelijk basis opgericht als follow-up van de Zuid-Commissie, met secretariaten in Genève en Dar-es-Salaam. Het kreeg in 1995 een permanente status als intergouvernementeel lichaam (*South Letter*, No. 23, Summer 1995, p. 1), en heeft sindsdien zijn hoofdkwartier in Genève, met in 2010 ruim twintig stafleden, en op zijn website de omschrijving: 'An Intergovernmental Policy Think Tank of Developing Countries.'

op kapitaalmarktmiddelen' (IS 1978, p. 7).

In deze subparagraaf zullen we onderzoeken of en hoe dit gedaan werd en welke resultaten daarbij werden behaald in deze periode. Uiteraard zal daarbij dan ook worden gekeken naar hiermee verband houdende zaken als: het verloop van de werkelijke uitgaven, de verdere ontwikkeling van het stuwmeer, het verloop van de begrote en uitgegeven ODA-bedragen (bruto en netto) en de mate waarin Nederland beantwoordde aan de internationaal overeengekomen hulpnorm.

Het is echter goed dit onderzoek te beginnen met de brief die De Koning veertien dagen vóór de regeringsverklaring richtte aan premier Van Agt (als weergegeven in Dierikx et al., red., 2007, p. 3-7). In deze brief van 2 februari 1978 deed de minister namelijk een poging het tijdens de coalitiebesprekingen tot stand gekomen regeerakkoord op enkele punten te verbeteren – dat wil zeggen: concreter te maken en/of uit te breiden. Dit lukte echter nauwelijks of niet.

Op het punt van de financiële omvang probeerde hij bijvoorbeeld aan het woord 'minimum' uit het regeerakkoord concrete beleidsconsequenties te verbinden.²⁵⁴ Maar van zijn voorstel om voortaan ook 'de terugstroom van rentes en aflossingen op de in het verleden ten laste van begrotingsmiddelen gefinancierde leningen' aan ontwikkelingslanden 'aan het plafond toe te voegen' (idem p. 7), was in de regeringsverklaring niets terug te vinden.²⁵⁵ En zijn andere in dit verband gedane aanbeveling: om net als het vorige kabinet ontwikkelingssamenwerking te vrijwaren van 'compensatierondes (...) en andere omhuigingsexercities' (idem p. 3) stond er evenmin in – maar dat sloot natuurlijk niet uit dat dit voorbeeld later alsnog kon worden nagevolgd (zoals we verderop nog zullen zien).

Daarnaast had De Koning het 'terugdringen van het aandeel' van de kapitaalmarktfinanciering heel wat concreter en radicaler willen aanpakken (met een reductie van 20 tot 10 procent in 1978 – waarvoor zelfs een begrotingswijziging nodig zou zijn geweest –, en tot 5 en nul procent in 1979 en '80 – idem p. 7) dan de wel zeer vage en vrijblijvende intentie die hem uiteindelijk in de regeringsverklaring gegund werd – ook al werd die later in 1978 wel ietsje concreter gemaakt, zoals we eveneens nog zullen zien. Maar materieel bleef dat nog steeds zeer ver achter bij wat De Koning in deze brief wenselijk had genoemd.²⁵⁶

Ook met zijn wensen ten aanzien van de oneigenlijke toerekeningen aan het ontwikkelingsplafond kreeg De Koning niet zijn zin – gedeeltelijk terecht overigens. Het regeerakkoord bevatte daarover twee intenties, die hij allebei wilde wijzigen: in plaats van 'geen uitbreiding van de toerekeningen in de non-ODA' stelde hij voor de non-ODA vanaf 1980 te maximeren op 10 pro-

²⁵⁴) De motieven die hij hiervoor aanvoerde waren terecht: niet alleen zat binnen de overgenomen 1,5%-norm een, zoals De Koning schreef: 'aanmerkelijk bestanddeel van niet voor het voeren van een echt ontwikkelingsbeleid beschikbare middelen' – dat in de afgelopen periode ook nog eens veel sterker gestegen was dan het hulpplafond zelf. De vaste fixatie aan het NNI impliceerde ook dat deze hulp 'binnen het totaal van de rijksbegroting in omvang terugloopt', en daarmee ook 'in aandacht' binnen dat totaal 'achteruit gaat.' Tegelijkertijd betekende dit dat (ten gevolge van de hoge inflatie en andere factoren) 'de reële waarde van [het] hulpvolume (...) sterk vermindert' (Dierikx et al., red., 2007, p. 3-4).

²⁵⁵) De beperking tot alleen de 'uit begrotingsmiddelen gefinancierde leningen' werd niet gemotiveerd, maar die zal wel hebben samengehangen met het feit dat de rente- en aflossingsontvangsten uit kapitaalmarktleningen niet bij de overheid, maar bij de NIO en de FMO terecht kwamen, die daaruit een deel van hun eigen rente- en aflossingsbetalingen aan de kapitaalverstrekkers moesten financieren. Hoewel ik het aandeel van de in het verleden verstrekte begrotingsleningen niet heb kunnen terugvinden, zal dit vermoedelijk wel heel klein zijn geweest, zodat De Konings toevoegingsvoorstel materieel niet veel extra middelen zou hebben opgeleverd.

²⁵⁶) Terzijde moge erop worden gewezen dat De Koning blijkbaar ook op dit punt niet bij Pronk had willen achterblijven, die in zijn nabeschuiving in de Internationale Spectator van september 1977 zelfs met een daling van de kapitaalmarktfinanciering tot nul procent in 1980 was gekomen. En dit voorbeeld volgde De Koning ook bij zijn hierna te bespreken voorstellen ten aanzien van de non-ODA en de rentesubsidies, die eveneens identiek waren aan wat Pronk hierover zei in deze nabeschuiving (Pronk 1977b, p. 590).

cent van het plafond en daarbinnen het aandeel van de toerekeningen te bevriezen.²⁵⁷ En de ongekwantificeerde 'afbouw van de rentesubsidies' uit het regeerakkoord wilde De Koning veranderen in een helemaal *niet* meer toerekenen van deze subsidies aan het plafond (idem). Dit laatste was natuurlijk wel een goed idee, dat ook paste bij de opvatting van de minister dat deze subsidies een 'dubbeltelling' waren naast de bedragen van de leningen zelf (idem p. 5). Maar zijn voorstel de non-ODA te beperken tot 10 procent was niet zinvol: behalve dat dit percentage nogal willekeurig was, zoals ik in het vorige hoofdstuk al opmerkte in mijn commentaar op hetzelfde voorstel van Pronk, hield het ook geen rekening met de functie van diverse non-ODA-uitgaven (waaronder de nationale en internationale apparaatskosten) voor de uitvoering en kwaliteitsverhoging van het ODA-programma en met het ondersteunende karakter van andere (zoals herstructurering en voorlichting). En 'bevriezing' van alleen de oneigenlijke toerekeningen in de non-ODA-afdeling was ook niet voldoende, omdat er ook oneigenlijke toerekeningen voorkwamen in de ODA-afdeling.²⁵⁸ Wat dat betreft was de formulering in de regeringsverklaring, die het alleen ongespecificeerd over het niet verhogen van oneigenlijke toerekeningen had, dus wel beter.

De begrote bedragen

Hieronder en verderop zullen we zien wat er van de drie aangehaalde voornemens uit de regeringsverklaring terecht kwam. Het resultaat van het eerste voornemen: een omvangsdoelstelling van (minimaal) 1,5% NNIfk, is echter al zichtbaar in regel 1 van de tabel 7.1 (zie p. 812), waarin op dezelfde wijze als in tabel 6.1 van het vorige hoofdstuk de cijfers van de voornaamste financiële gegevens over het geheel van de periode-De Koning zijn verzameld, terwijl de cijfers voor 1978 identiek zijn aan die in Pronks tabel voor dat jaar.

De zin in de regeringsverklaring dat er *minstens* 1,5% van het NNIfk zou worden uitgetrokken suggereerde natuurlijk niet alleen dat er jaarlijks een met dit percentage overeenkomend bedrag op de begroting voor ontwikkelingssamenwerking zou worden gereserveerd, maar ook dat dit slechts het minimum was en dat er geprobeerd zou worden daar bovenuit te komen. Deze impliciete boodschap heeft het eerste kabinet-Van Agt echter niet echt waargemaakt; er was wel een correctie voor 'onverbonden overloop' in de desbetreffende jaarbegrotingen, maar die betrof telkens slechts zeer minieme bedragen.²⁵⁹

²⁵⁷) Het was overigens nogal slordig dat De Koning het in zijn brief voortdurend ongespecificeerd over 'toerekeningen aan het plafond' had, terwijl er naast de *oneigenlijke* toerekeningen – waarom het hier evident ging – ook een heleboel *terechte* toerekeningen aan het plafond zijn, zowel onder de ODA als de non-ODA-posten.

²⁵⁸) Merkwaardig was overigens wel dat De Koning in het overzicht dat hij in zijn brief gaf van de oneigenlijke 'toerekeningen in de non-ODA' in de jaren 1975 t/m '78 en de verwachte doorwerking daarvan in de jaren 1979 en '80 ook de 'schuldenregeling Suriname' noemde als een voorbeeld, en de schuldenregelingen ten gunste van andere ontwikkelingslanden negeerde, terwijl zowel de eerste als de laatste in de rijksbegroting geboekt stonden in de ODA-afdeling (Dierikx et al., red., 2007, p. 4). Er stonden in dit overzicht trouwens ook nog posten die mijns inziens niet of niet geheel als oneigenlijk zouden mogen worden gekwalificeerd, maar daarop zal ik terugkomen bij mijn eigen analyse van de oneigenlijkheid in de toerekeningen in deze periode.

²⁵⁹) Deze correctie naar boven was nodig omdat in deze jaren een klein deel van de eerder begrote, maar nog niet uitgegeven hulp aan de Nederlandse Antillen niet meer volgens de regels van de op 1 januari 1978 in werking getreden nieuwe Comptabiliteitswet via het stuwmeer beschikbaar konden blijven voor het oorspronkelijke doel. Om ze toch te behouden voor dit doel zijn deze bedragen vanaf 1979 opnieuw begroot, maar om ze niet voor een tweede keer ten laste van het ontwikkelingsplafond te laten komen zijn ze telkens additioneel aan het bedrag dat overeenkomt met 1,5% van het NNIfk aan de ontwikkelingsplafonds van 1979 t/m '82 toegevoegd. De aldus toegevoegde bedragen in die jaren waren achtereenvolgens: f. 10 mln, f. 20 mln., f. 5 mln en f. 40 mln. (ontleend aan de als 'onverbonden overloop op de hulp aan de Nederlandse Antillen' aangeduide bedragen genoemd in de voetnoten bij de tabellen van de meerjarenplannen in de MvT's in Minbuza 1978a, 1979b, 1980b en 1981d). Omdat ze zijn opgenomen in de in regel 1 van tabel 7.1 genoemde bedragen, overtreffen deze laatste dus de 1,5%-norm telkens met hetzelfde bedrag. Omdat het om zulke minieme bedragen gaat (jaarlijks minder dan 1 procent

De in regel 1 van tabel 7.1 vermelde bedragen betroffen dus telkens slechts een fractie meer dan 1,5 procent van het in het begrotingsjaar verwachte NNIfk, zodat het woord 'minstens' in de regeringsverklaring een tamelijk leeg gebaar was. Deze beperkte interpretatie van de omvangsdoelstelling werd echter ook gehandhaafd toen de groei van het nationaal inkomen flink ging teruglopen na 1979, onder andere ten gevolge van de sterk gestegen olieprijsen en andere ontwikkelingen in de wereldeconomie. Zoals al opgemerkt in de vorige paragraaf, doorstond Nederland de tweede oliecrisis zelfs veel slechter dan de rijke industrielandengroep als geheel. Dit was te meer opmerkelijk omdat ons land in deze jaren profiteerde van het grote 'windfall'-voordeel van een aan de olieprijsen gekoppelde exportprijs van ons aardgas.²⁶⁰ De verslechtingen kwamen blijkbaar als een

Tabel 7.1: Nederlandse overheidsmiddelenstromen naar ontwikkelingslanden en internationale ontwikkelingsinstellingen, het stuwmeer, en de ODA/BNP-percentages van Nederland en de DAC-groep, in 1978-'82, bruto en netto* (in mln.gld.**)

	1978	1979	1980	1981	1982
1. Begrote bedragen	3.374	3.639	3.983	4.048	4.278
2. Gerealiseerde uitgaven	3.082	3.355	3.857	4.276	4.458
3. Stuwmeer (per ultimo jaar)	2.268	2.515	2.787	2.561	2.313
4. ODA (begroot)	2.832	3.066	3.396	3.483	3.617
5. ODA (uitgaven)	2.579	2.879	3.364	3.700	3.795
6. ODA (disbursements, net)	2.319	2.959	3.244	3.760	3.936
7. Regel 6 in % van BNPmp	0,82%	0,98%	1.03%	1.08%	1.08%
8. ODA/BNPmp-% v DAC-gr	0,35%	0,35%	0,38%	0,35%	0,38%

*) Alle bedragen bruto behalve die van regel 6 (minus aflossingen) en regel 7 en 8 (in %).

**) Voor regel 6 zijn de oorspronkelijke dollarbedragen in de bron omgerekend naar guldens volgens de gemiddelde wisselkoersen in de betreffende jaren op www.statline.cbs.nl.

Bronnen:

- Regel 1 OS-overzichten in resp. MinBuza 1977a, 1978a, 1979c, 1980b en 1981d
- Regel 2 Idem resp. MinBuza 1979c, 1980b, 1981d, 1982 en 1983
- Regel 3 NAR 1986, tabel 4.1, p. 28
- Regel 4 OS-overzichten in resp. MinBuza 1977a, 1978a, 1979c, 1980b en 1981d
- Regel 5 Idem resp. MinBuza 1979c, 1980b, 1981d, 1982 en 1983
- Regels 6 t/m 8 DAC 1983, p. 190

verrassing, want de eerdere MEV-verwachtingen voor 1979 moesten flink naar beneden worden bijgesteld. Het saldo op de lopende rekening vertoonde in 1978 zelfs een tekort van f. 2,5 miljard, terwijl er in 1976 nog een overschot van f. 7,5 miljard was geweest (Boorsma 1979, p. 367). Wat ook de verklaring was voor deze onverwachte verslechtingen, de regering voelde zich in 1978

van het plafond) zal ik het verschil hierna negeren en de bedragen in regel 1 beschouwen als het plafondbedrag van deze jaren.

²⁶⁰) In vergelijking tot de BBP's van de OESO-landen, die als groep alleen groeivertragingen kenden tussen 1979 en '83, zat Nederland niet alleen twee jaar met een lagere groei, maar onderging het ook nog twee jaar van inkomensdalingen in 1981 en '82 (met als groeipercenages achtereenvolgens: 2,0; 3,3; -0,8; -1,2; en 2.1 procent, tegenover 3,9; 1,3; 2,2; 0,3; en 2,9 procent van de OESO-groep als geheel – bron: <http://data.worldbank.org> (WDI& GDF)).

in elk geval genoodzaakt het roer om te gooien en met forse bezuinigingen van de overheidsuitgaven te beginnen – 'Bestek '81' geheten, genoemd naar het jaar waarin de uitkomsten zichtbaar hadden moeten worden. Omdat daar echter weinig van terecht kwam, besloot het in februari 1981 op zijn laatste benen lopende kabinet Van Agt-1, met het oog op de verkiezingen en ten behoeve van de daarna volgende kabinetsformatie, tot iets heel nieuws: een veelomvattende *Heroverwegingsoperatie* – later aangeduid als de 'eerste' in een reeks, omdat ook deze weinig resultaten bleek te hebben (Dierikx et al., red., 2007, p. 803, noot 7, en Nispen tot Pannerden 1993, p. 6-9). Ik zal het lot van ontwikkelingssamenwerking bij deze laatste bespreken in de eerste sectie van subparagraaf 7.3.3, zodat ik hier kan volstaan met de opmerking, dat bij Bestek '81 ontwikkelingssamenwerking werd vrijgesteld van het zoeken naar bezuinigingen.²⁶¹

Als we het verloop van de begrote bedragen in tabel 7.1 nader bezien, dan blijkt dat er alleen in 1981 een forse daling van de Nederlandse NNI-groei plaatsvond en geen enkele negatieve groei in deze periode (met als jaarlijkse groeipercentages van de begroting in 1978 t/m '82: 10,2; 7,9; 9,5; 1,6; en 5,7 procent).²⁶² Trekken we daar echter de inflatiecijfers van af, dan bleef er tot en met 1980 in reële termen wel een veel lagere groei van de begrote hulp over en in 1981 en '82 zelfs een daling van respectievelijk van -5,1 en -0,2 procent.²⁶³ Hoewel nominaal in deze laatste jaren het minimum van 1,5% NNIfk dus nog steeds werd gehaald, daalde de koopkracht van deze guldens dus flink! En dat speet De Koning blijkbaar ook toen hij in zijn laatste MvT (voor 1982) 'met veel belangstelling' kennisnam van de suggestie van de NAR om voortaan 'de omvang van de middelen voor ontwikkelingssamenwerking reëel te laten stijgen, ook als het nationaal inkomen zou stagneren of dalen' (MinBuza 1981d, nr. 2, p. 65).²⁶⁴

Ook in een ander opzicht bleef het kabinet-Van Agt-1 in gebreke ten opzichte van zijn eigen omvangsdoelstelling. In de eerste helft van 1981 besloot het CBS namelijk om de nationale rekeningen met terugwerkende kracht vanaf 1977 op een andere basis te berekenen, en dat leidde tot een ruim 6 procent hogere geldelijke waardering van de feitelijk bereikte nationale welvaart in die jaren. Dit had dus ook toegepast moeten worden op het verwachte NNI in 1982, dat de basis was voor de te begroten hulpomvang in dat jaar. In de MvT voor 1982 stond echter dat de regering deze 'opwaartse bijstelling van het nationaal inkomen' nog niet had verwerkt omdat zij van mening was, dat 'de gevolgen van deze bijstelling voor de omvang van het hulpplafond (...) in de komende jaren zullen moeten worden verwerkt' en dat het 'nieuwe Kabinet' diende 'te beslissen over het tempo waarin deze aanpassing zal plaatsvinden' (MinBuza 1981d, nr. 2, p. 86).

²⁶¹) Het Kamerstuk over Bestek '81 motiveerde die vrijstelling door te wijzen op de koppeling aan 1,5% NNIfk, die 'geen verlaging in het kader van de bezuinigingen toelaat', aldus Steunenbergh (1981, p. 127), citerend uit het betreffende Kamerstuk (zitting 1977-1978, 15081, nrs. 1-2, p. 31).

²⁶²) De verschillen met de in noot 260 genoemde BBP-cijfers betreffen, naast het minder omvattende NNIfk-begrip, vooral dat de eerste in constante prijzen luidden en de laatste in lopende prijzen.

²⁶³) Bij consumentenprijsstijgingen in Nederland van 4,1; 4,2; 6,5; 6,7; en 5,9 procent in dezelfde jaren, volgens <http://data.worldbank.org> (WDI&GDF).

²⁶⁴) De Tweede Kamer wilde in het najaar van 1981 als één van zijn 155 schriftelijke vragen over de MvT voor 1982 dan ook wel eens weten wat de minister precies bedoelde met deze belangstellende kennisname. Minister Van Dijk, de toen verantwoordelijke OS-minister, herhaalde in zijn antwoord de woorden van De Koning en vroeg zich net als zijn voorganger af of het laten meestagneren of -dalen van het 'reëel beschikbare hulpbudget' niet neerkwam op het afwentelen van 'onze eigen economische problemen, zij het in beperkte mate, op ontwikkelingslanden.' Van Dijk voegde hier overigens aan toe dat 'die situatie zich thans 'nog niet voordoet.' Wat hij toen echter nog niet kon weten, maar wel had kunnen vermoeden, was dat de *reële* waarde van dit plafond zich al vanaf 1981 *beneden* de 1,5% NNI-norm zou bevinden! Wel verzekerde Van Dijk de Kamerleden dat 'de regering op dit moment geen enkele aanleiding [zag] om de koppeling van het hulpvolume aan het nationaal inkomen los te laten' (als weergegeven in *IS* 1982, p. 33). Vreemd is echter dat de Kamer verzuimde te vragen of die afwenteling zich niet eveneens voordeed door het (nog) niet verwerken van het hierna genoemde effect van de Herschatting van het Nederlandse NNI in 1981.

Een motief stond er niet bij, zodat men zich kan afvragen of dit, behalve een wellicht begrijpelijke, ook een juiste beslissing was. Er zou althans enig begrip voor op te brengen zijn als deze opwaardering niet in één keer in haar geheel ten laste van het eerstvolgende begrotingsjaar zou worden gebracht, maar zou worden uitgesmeerd over een aantal jaren waarin telkens een bepaald ongeveer evenredig deel van de totale opwaardering bij de begroting van elk volgend jaar zou worden opgeteld. De aanpassing zou dan geleidelijker verlopen.²⁶⁵ De regering-Van Agt-1 deed echter geen van beide, zoals de MvT voor 1982 vermeldde, en schoof de verwerking van het herschattigseffect in zijn geheel door naar het volgende kabinet, dat op 11 september 1981 aantrad. En dat was in elk geval onredelijk, niet alleen omdat het door de herschatting extra gestegen NNI naast kosten ook extra inkomsten van de overheid zou genereren, die per saldo wellicht een deel van gestegen ontwikkelingsbegroting hadden kunnen financieren. Uitstel van de herschattingsverwerking was echter ook onredelijk omdat men er zeker van kon zijn dat, als deze herschatting toevallig op een *lagere* waardering van het NNI was uitgekomen, de regering stellig niet geaarzeld zou hebben haar meteen en voor het volle pond door te voeren in de begroting van 1982 – Nederland was dan immers armer geworden en de hulp ligt nu eenmaal volgens afspraak vast op 1 procent van het (dan lagere) niveau van het NNI^{fk}.

Ook het voorlopig nog niet verwerken van dit herschattigseffect was dus weer een operatie waarbij de regering zonder protest kon rekenen op het akkoord van de Tweede Kamer.²⁶⁶ En dat was dubbel spijtig, want het kabinet-Van Agt-2 – dat opnieuw Van der Stee als minister van Financiën had en bovendien in 1982, na het vertrek van de PvdA-ministers, al weer werd afgelost door Van Agt-3 – koos voor navolging van het slechte voorbeeld van Van Agt-1. En dat deed, na de nieuwe verkiezingen in september 1982, het daarna op 4 november aantredende eerste kabinet-Lubbers opnieuw – meer dan eens zelfs!²⁶⁷

De werkelijke uitgaven en het stuwmeer

Als de eerste regering van Van Agt haar aanvankelijke begrotingsintenties al zo gauw vergeten was, hoe zat het dan met de werkelijke uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking in deze periode? Regel 2 van tabel 7.1 brengt die in beeld. Berekening van de uitgavenstijgingen in deze jaren toont dat de grootste toename plaatsvond in 1980 (+ f. 502 mln.), maar ook die van 1978 en '81 waren niet veel kleiner (respectievelijk + f. 457 mln. en + f. 419 mln.). In feite waren alle uitgaven-

²⁶⁵) De NAR berekende in zijn advies van 1986 als voorbeeld, dat een gemiddelde verhoging van ruim f. 262 mln. per jaar vanaf 1982 het ontwikkelingsplafond in vier jaar tijd op het niveau van 1,5 procent van het geherwaardeerde NNI^{fk} in 1986 had kunnen terugbrengen (NAR 1986, p. 17).

²⁶⁶) Althans niet voor zover dat bleek uit de *IS*-weergave van de Kamervragen waaruit ik in voetnoot 264 citeerde. Er was weliswaar een (niet weergegeven) vraag die wél over het herschattigseffect ging, maar die betrof blijkens het antwoord van de regering alleen de vraag *wanneer* die beslissing over het verwerken van dit herschattigseffect dan wél genomen zou worden: bij de Voorjaarsnota 1982 (aldus MinBuza 1981e, p. 15).

²⁶⁷) Het kabinet-Lubbers-1 deed dat namelijk niet alleen in zijn regeerakkoord en zijn eerste begroting voor 1983, maar ook in die voor 1984 en grotendeels nóg eens in die voor 1985, toen een klein begin werd gemaakt met een verwerking van 17 procent van het NNI-herschattigseffect van 1985: f. 50 mln. Daarna werd in de loop van 1985 besloten alleen het herschattigseffect van 1986 te verwerken in de begroting van dat jaar – wat naar schatting een extra hulpbedrag opleverde van f. 291 mln. Officieel werd dit toen gemotiveerd als een compensatie voor de *volledige opheffing van het stuwmeer* in 1985, maar dat gebaar stond in geen enkele verhouding tot de bedragen die door dit laatste feitelijk werden verdonkeremaand. De NAR berekende (in het in voetnoot 265 genoemde advies) dat het totale herschattigseffect in vier jaar tijd zou kunnen worden verwerkt voor ruim f 1 mrd.; de opheffing van het stuwmeer in 1984 impliceerde echter dat daarbovenop ook nog eens f. 2,3 mrd. (miljard!) van de begrote hulpbedragen die nog in het stuwmeer zaten, definitief verloren ging door die geleidelijk te financieren ten laste van de nieuwe begrotingen (NAR 1986, respectievelijk p. 17 en 37)!

stijgingen in de eerste vier jaren groter dan die van de begrote bedragen; alleen die van 1982 bleef achter bij de begrotingsstijging van dat jaar – jaarlijkse namen de uitgaven namelijk achtereenvolgens toe met 17, 9, 16, 11 en 4 procent.

Ondanks de iets lagere groei in 1979 en '82 blijken de totalen van deze uitgaven dan ook steeds dichterbij het plafondbedrag van regel 1 uit te komen; en in 1981 en '82 ging zij er zelfs bovenuit (oplopend van 91 naar 97 procent in 1978-'80 en tot 106 en 104 procent in 1981 en '82 – uiteraard omdat in die laatste jaren de begrote bedragen wat beperkter stegen als gevolg van de tragere groei van het nominale NNIfk. Bovendien zien we dat in die laatste twee jaren het stuwmeer van achterstallige betalingsverplichtingen eindelijk weer eens in absolute zin daalde, twee maal achtereen zelfs (zoals getoond in regel 3 van tabel 7.1) – de streep in het zand die Pronk in zijn periode nooit zocht te overschrijden.

Toch is het de vraag of De Koning die denkbeeldige streep van absoluut dalende stuwmeerbedragen wel als een haalbaar en daarom na te streven doel voor zich zag. Het probleem is dat de stuwmeergegevens altijd met enige vertraging tot stand komen – in het jaar na de begroting moet namelijk eerst duidelijk worden hoeveel er in het voorgaande jaar is uitgegeven; daarna wordt in overleg met de minister van Financiën vastgesteld hoeveel van de nog niet uitgegeven bedragen aan het eind van dit jaar aan het stuwmeer kan worden toegevoegd.²⁶⁸ Hoe dan ook, De Koning kon bij de finalisering van zijn laatste MvT (voor 1982) nog niet kon weten, dat het stuwmeer van het toen nog lopende jaar (1981) eindelijk weer eens zou dalen – wèl dat het vorige stuwmeer van eind 1980 hoger was geweest dan ooit tevoren – achteraf gezien zou het zelfs het grootste stuwmeer aller tijden worden: f. 2.787 mln. (MinBuza 1981d, nr. 2, p. 89; zie ook regel 3 in tabel 7.1).

In de voorafgaande jaren had De Koning echter bepaald niet de indruk gegeven negatief gestemd te zijn over de toekomstige ontwikkeling van het stuwmeer. In zijn eerste MvT (voor 1979), leek hij, ondanks Pronks weinig geslaagde pogingen het stuwmeer zo niet absoluut dan toch relatief te verkleinen, zelfs wel wat optimistisch over de nabije toekomst: hoewel toen ook het laatste stuwmeercijfer (over 1977) weer verder was gestegen, noteerde hij in deze MvT, dat de verwachting was dat dit stuwmeer – onder bepaalde voorwaarden – 'geleidelijk zal afnemen'. Die voorwaarden hielden in dat 'de beheersproblemen' die hij daarin had geschetst, zouden 'zijn opgelost' (idem 1978a, nr. 2, p. 83). Maar op de hardnekkigheid daarvan – en/of het ontstaan van nieuwe problemen – leek hij zich, net als Pronk, toch wel te verkijsen: niet alleen bleek het stuwmeer van eind 1978 wéér groter te zijn geworden, maar in 1979 zou dat nóg eens gebeuren, terwijl in 1980 het hierboven genoemde 'all time high' zou worden bereikt!

Misschien werd de oplettenheid van De Koning en zijn staf in deze jaren enigszins in slaap gesust door de jaarlijks stijgende uitgaven; daarnaast zag ook het relatief gunstige verloop van de verhouding tussen deze uitgaven en de *werkelijke bestedingsruimte* in elk van zijn drie eerste jaren er veelbelovend uit: gedefinieerd als de som van het nieuwe begrotingstotaal en het laatst bekende stuwmeer van het jaar daarvoor dat in het nieuwe begrotingsjaar eveneens beschikbaar was voor besteding. Deze totale bestedingsruimte nam in de eerste drie jaren, 1978-'80, gestaag toe (van f. 5.101 mln. via 6.154 mln. naar f. 6.770 mln., met achtereenvolgens 11, 9, 6 en 10 procent per jaar meer ten opzichte van 1977-'79). En die beschikbare bestedingsruimte daalde daarna naar f. 6.609 mln. en f. 6.591 mln. in 1980 en '81 (berekend uit tabel 7.1, regels 1 en 3). De uitgaven bleven in 1978 en '79 eerst op 55 procent van deze ruimte steken, om in 1980 te stijgen

²⁶⁸) In de tijd dat de oude Comptabiliteitswet (CW) van 1927 nog van kracht was, kon er langdurig getwist worden over wat wel of niet in het stuwmeer mocht worden opgenomen. Bij twijfel, of als er andere redenen waren om de beslissing nog even uit te stellen, werden de nog niet in aanmerking komende betalingen dan doorgeschoven naar het volgende jaar. Diverse bedragen werden zelfs meer dan eens doorgeschoven naar een later jaar. In afwachting van het definitieve besluit zaten zulke betalingsverplichtingen vermoedelijk in de (nog steeds veronderstelde) reservevoorraad op het ministerie. Vanaf 1 januari 1978, toen de nieuwe CW in werking trad, werden de eisen echter strenger en nam zulk doorschuifgedrag sterk af.

naar 57 procent; en in de laatste twee jaren (toen de begroting twee keer werd overschreden) stegen zij nog verder naar 65 en 68 procent – een aanmerkelijke betere score dan in Pronks jaren (wiens uitgaven in de eerste twee jaren op 51 procent van de bestedingsruimte waren blijven zitten, daarna in 1975 een eenmalige piek van 59 procent bereikten, en in zijn twee laatste begrotingsjaren weer daalden tot 57 en 55 procent van die uitgavenruimte – zie p. 569, hoofdstuk 6).

Misschien verklaart De Konings iets betere score in 1978-'80 wel dat hij in géén van zijn MvT's in en na deze jaren alarmsloeg over de ontwikkeling van het stuwmeer: in die voor 1980 stond alleen dat er in 1978 nog 'geen verbetering te zien' was in de stuwmeersituatie (idem 1979c nr. 2, p. 93), wat ook die voor 1981 schreef over 1979, plus dat 'de verwachtingen voor de toekomst zeker niet somber' waren (idem 1980b, p. 98). Maar in De Konings laatste MvT (voor 1982) was de alinea over het stuwmeer de kortste van alle, met alleen de laconieke mededeling, dat het in 1980 was 'toegenomen' met een bedrag van 'ca f. 270 mln.' (wat wel ongeveer klopt met wat tabel 7.1 laat zien) – maar de minister schreef niet dat het alwéér was toegenomen (wat sinds Pronk al elk jaar het geval was geweest!). Bovendien verzuimde hij te vermelden dat deze laatste toename had geleid tot het hoogste stuwmeerbedrag sinds zijn aantreden, wat dus achteraf gezien zelfs het grootste stuwmeer ooit (f. 2.787 mln.) zou blijken te zijn ! (idem 1981d, nr. 2, p. 86).

Wèl stonden er in al deze MvT's verklaringen voor de steeds weer blijkende bestedingsachterstanden in de voorafgaande jaren – soms alleen over specifieke oorzaken daarvan in een bepaald jaar, maar ook algemenere, meer structurele oorzaken die vooral bij bepaalde categorieën van uitgaven optraden (zoals trage procedures bij multilaterale instellingen, of problemen bij het bilaterale bestedingsoverleg, met name bij het afsluiten van leningen en bij het meer zorg vereisende doelgroepenbeleid).²⁶⁹ Ook werd er ten aanzien van die bestedingen waarop Nederland zelf invloed had, in alle MvT's melding gemaakt van de overwogen of reeds genomen maatregelen ter stroomlijning en versnelling van bestedingsprocedures (zoals het vervroegen van het bestedingsoverleg met concentratielanden, en het beter programmeren van het uitgavenritme van de aangegane verplichtingen), terwijl ook van de reorganisatie van de bilaterale hulpsector (die ik in subparagraaf 7.3.4 nader zal bespreken) werd verwacht, dat het samenbrengen van het management van landen en programma's in één eenheid tot verkorting van procedures en meer gestructureerde aandacht voor uitvoeringsaspecten zou leiden (dit laatste althans volgens de MvT voor 1981 – idem 1980b, p. 99).

Die verbeteringen zullen wel enig effect hebben gehad, zij het soms pas op wat langere termijn dan was aangenomen; de uitgavengroei was wel flink: tweemaal ruim boven 10 procent per jaar en tweemaal net op of onder dit percentage – ook al waren het wel geïnfleerde guldens. Maar toch klonken deze verklaringen, ook als die op zichzelf grotendeels correct waren, meer als excuses voor en rechtvaardigingen van schijnbaar moeilijk te veranderen zaken, dan als uitingen van grote bezorgdheid over de ontwikkeling van het stuwmeer.

Toen de regering er in 1980 dan ook toe overging om, in het kader van de noodzakelijk geachte verdere terugdringing van de overheidsuitgaven, *kasplafonds* in te stellen voor alle ministeries, schijnt De Koning zich daarover nog geen grote zorgen te hebben gemaakt. Deze kasplafonds streefden twee dingen na: een verbod op overschrijding van alle departementsbegrotingen, en het tegengaan van al te grote wisselvalligheden in de uitgaven. Bij overtreding moesten de overschreden begrotingsposten in het jaar daarop worden gecompenseerd door even grote onderuitputtingen (NAR 1986, p. 31). Deze kasplafonds, die ook op ontwikkelingssamenwerking van

²⁶⁹) Een specifiek voorbeeld van een disproportionele oorzaak van bestedingsachterstanden was de hulp aan de Nederlandse Antillen, waarvan gemeld werd dat hun achterstand ruim 20 procent van het giftenstuwmeer vormde (MinBuza 1978a, nr. 2, p. 83), wat overeenkwam met ongeveer 10 procent van het totale stuwmeer, terwijl het Antillentotaal minder dan 5 procent van het ontwikkelingsplafond uitmaakte. De Antillenbegroting stond echter onder beheer van minister Van der Stee zelf, die was belast met de Koninkrijkszaken (ook nadat hij naar Financiën overging), zodat BuZa-OS daarop weinig invloed had.

toepassing waren, leken in eerste instantie niet veel pijn te zullen doen. In 1980 had het overschrijdingsverbod in elk geval nog geen gevolgen omdat de uitgaven toen nog steeds bij de begroting achterbleven.

Toch blijkt in 1981 het stuwmeer ineens met f. 226 mln. te zijn gedaald; en dat was wel verrassend: het begrotingssaldo van het jaar daarvoor zou immers regulier – omdat het f. 126 mln. beneden het plafondtotaal was gebleven (zoals uit de eerste twee regels van tabel 7.1 te berekenen is) – eerder tot een *stijging* dan een daling van het stuwmeer hebben moeten leiden! Kijkend achter de stuwmeercijfers, zoals ik vanaf hoofdstuk 5 doe, kan deze opmerkelijke daling dan ook alleen zijn veroorzaakt doordat men bij voorbaat een bedrag van $(-226 - 126 =) - f. 352$ mln. aan het stuwmeer heeft onthouden. Naar de reden is slechts te raden, zoals ook de daad zelf nergens wordt vermeld. Wellicht meenden Van der Stee en Van Dijk, die De Koning intussen had opgevolgd, dat dit deel van het stuwmeer geen op korte termijn vervallende betalingsverplichtingen omvatte, en/of misschien ook genoeg opschortbare betalingen bevatte, zodat het rustig een jaartje later in het stuwmeer kon worden geplaatst. Gezien het kasplafond van de overige departementen misschien wel een zinnige bijdrage..., als dit het motief was, en als het een aangehouden (en geen geschrapt) bedrag was dat op het ministerie in de reservevoorraad ging, waar het te zijner tijd weer uitgehaald kon worden als de uiterste betalingsdatum dichterbij kwam.

In de loop van 1982 bleek echter dat de uitgaven in 1981 intussen wel door het begrotingsplafond waren gegaan, zelfs met niet minder dan f. 228 mln.! Men heeft dat kennelijk laten gebeuren, wellicht omdat de compensatie voor deze overschrijding pas de uitgaven van 1982 zou treffen. Toch heeft men er echter ook nog een extra maatregeltje bijgedaan, dat wel het nieuwe stuwmeer van eind 1982 betrof. Dit nieuwe bedrag ging namelijk *niet* met het overschrijdingsbedrag naar beneden, maar met f. 20 mln. méér, namelijk met f. 248 mln. in totaal (zoals in tabel 7.1 wederom blijkt). Ook dit extra, irreguliere, deel van de stuwmeerdaling ging, hopelijk, terug in de reservevoorraad, beschikbaar voor later.

Wanneer dit ‘later’ zou arriveren is niet in tabel 7.1 te zien.²⁷⁰ Maar het stuwmeerbedrag dat eind 1983 werd vastgesteld, is wel in het NAR-advies te vinden (zoals ook die van de eerder jaren daaraan werden ontleend). En daarin blijkt dat stuwmeer, ondanks de in 1982 nog verder met Van der Stee gemaakte afspraken,²⁷¹ weer opnieuw te zijn gestegen, nu met maar liefst een bedrag van f. 329 mln., naar een totaal van f. 2.641,8 mln. (NAR 1986, p. 28) – weliswaar nog net onder het record van 1980, maar toch opmerkelijk hoog. Dit temeer daar in het voorafgaande jaar, 1982, nou net de tweede overbesteding viel te constateren (die wel in tabel 7.1 te berekenen is), te weten een bedrag van f. 180 mln. Dit had regulier dit stuwmeer kunnen doen afnemen met hetzelfde bedrag, doch in plaats daarvan steeg het met de genoemde f. 329 mln., zodat dit stuwmeer in feite in 1983 werd bijgevuld met $(180 + 329 =) f. 509$ mln.!

Over deze met één jaar opgeschoven periode 1979-’83 was er dus per saldo wel een bedrag

²⁷⁰⁾ Er viel in de gehele periode van De Koning 1978-’82 namelijk nog geen enkele bijvulling van het stuwmeer op te merken: naast de aangehouden bedragen van 1981 en ’82 van f. 352 mln. en f. 20 mln., waren er ook in de drie eerdere jaren (toen De Koning in elk daarvan verantwoordelijk was voor het uitgavenbeleid), dus in 1978-’80, alleen *negatieve* verschillen tussen de begrotingssaldi en de stuwmeermutaties in de drie jaarparen te constateren: achtereenvolgens f. 208 mln., f. 45 mln. en f. 12 mln. Als ik het eerste van deze drie bedragen niet meetel (omdat ik dit in het vorige hoofdstuk al in de berekening van Pronks overall totaal heb meegenomen, dat desondanks op een positief saldo uitkwam – zie p. 566-567 van hoofdstuk 6), is er in De Konings periode voor in totaal f. 429 mln. aan achterstallige uitgaven buiten het stuwmeer gehouden. Niet weinig, maar moeilijk te kritiseren, omdat niet bekend is waarom deze bedragen op het ministerie werden vastgehouden, en ook niet of dit alleen tijdelijk of definitief zou zijn.

²⁷¹⁾ Van Dijk en Van der Stee maakten in de eerste helft van 1982 de afspraak dat het OS-stuwmeer aan het einde van dat jaar met niet meer dan f. 200 mln. mocht worden ‘ingeteerd’. Deze afspraak kwam in de plaats van het eerdere kasplafond, mede op aandrang van de Tweede Kamer, die herhaaldelijk de wens had geuit dit OS-stuwmeer wel te laten verlagen, zoals Van Dijk later in zijn MvT voor 1983 schreef, onder vermelding van de desbetreffende verslagen, brieven en andere stukken (MinBuza 1982, nr. 2, p. 96).

aan bijvullingen dat de eerder uitgestelde toevoegingen aan het stuwmeer overtrof: (509 – 429 =) f. 80 mln. Weliswaar met één jaar vertraagd, maar toch steun aan het vermoeden dat de uitgestelde opname in het stuwmeer geen verlies aan middelen betekende.

Dit wederom verrassend, althans voor buitenstaanders, gegroeide stuwmeer van 1983 leidde wel meteen tot strengere maatregelen in het eerste volle jaar van het kabinet-Lubbers-1: de in 1982 afgesproken 'beheerste stuwmeerintering' werd herhaald, maar nu gemaximeerd op f. 165 mln.²⁷² Die zouden echter repercussies hebben die in deze jaren niet alleen extreem fluctuerende OS-uitgaven veroorzaakten²⁷³ – het tegendeel dus van wat de kasplafonds hadden beoogd –, maar uiteindelijk ook de door het parlement gewenste reguliere stuwmeerreductie volledig ondermijnden: in 1984 was er weliswaar weer een daling van f. 286,3 tot f. 2.355,5 mln. (NAR 1986, p. 28). Maar dat werd wel het *laatste* stuwmeer in de geschiedenis van de Nederlandse overheidshulp.²⁷⁴ Deze wisselvalligheden en het schier nimmer eindigende gedoe over het stuwmeer, droegen er stellig toe bij dat er in de politiek, en misschien nog meer onder een deel van de ambtenaren van BuZa, langzamerhand een sfeer was ontstaan die het volledig afschaffen van het stuwmeer in 1985 plausibel en politiek wenselijk leek te maken – al was er ook een in economisch opzicht onbekwame OS-minister nodig die dit over haar kant liet gaan.²⁷⁵

In de scherper wordende wrijvingen tussen Ontwikkelingssamenwerking en Financiën betoogde de eerste steeds dat OS-uitgaven nu eenmaal moeilijk te beheersen zijn, grotendeels door oorzaken die Nederland niet in eigen hand heeft. Financiën ontkende dat niet, maar weet het bestaan van het stuwmeer toch ook aan het feit dat DGIS er niet in slaagde meer realistische kasramingen te maken voorafgaand aan het dienstjaar en dat het 'tijdens het dienstjaar de omvang van de niet bestede middelen slecht' inschatte.²⁷⁶ In het vorige hoofdstuk hebben we echter gezien dat Financiën indirect medeschuldig was aan het jarenlang te hoog ramen van de leningenverstrekking aan ontwikkelingslanden – door zijn eis dat een vast deel van het ontwikkelingsplafond uit kapitaal-marktmiddelen moest worden gefinancierd, een aandeel dat vanaf 1976 door het kabinet-Den Uyl

²⁷²) Deze mindering zou volgens de NAR samenhangen met de nadrukkelijke bepaling dat f. 50 mln. van de intering betrekking had op de kapitaalmarktmiddelen. En op de in 1984 toegestane intering werd een bedrag van f. 150 mln. geormerkt ten behoeve van Suriname (NAR 1986, p. 31-32 en voetnoot 1 bij tabel 4.3 op p. 32).

²⁷³) In 1983 waren de uitgaven ruim f. 400 mln. *lager* dan het laatst vermelde bedrag in tabel 7.1, en in 1984 waren zij weer bijna f. 700 mln. *hoger* (MinBuza respectievelijk 1985, nr. 2, p. 92, en 1986, nr. 2, p. 113). Deze enorme, en nooit eerder vertoonde fluctuaties maakten niet alleen, dat de in die jaren gemaakte stuwmeerafspraken letterlijk in geen enkel jaar konden worden nagekomen; het waren volgens de NAR ook uitgerekend deze afspraken zelf, die – met de onzekerheid die zij creëerde 'omtrent de mate waarin er buitenslijnse verplichtingen konden worden aangegaan, [waardoor] een beleid van remmen en gasgeven ontstond' – de oorzaak waren van de extreme wisselvalligheid in de uitgaven (idem p. 34-35).

²⁷⁴) Voor de volledigheid: deze stuwmeerdaling in 1984 ging gepaard met een onderbesteding in 1983 (het eerste volle jaar van mevrouw Schoo) van f. 348,5 mln. (MinBuza 1985, nr. 2, p. 92), zodat er in 1984 ook nog even in totaal (– 348,5 – 286,3 =) f. 634,8 mln. werd onthouden aan dit laatste stuwmeer – het hoogste bedrag dat ik tussen 1967 en '84 onder de bewaarde bedragen heb aangetroffen! En daaruit konden in de volgende jaren geen bijvullingen meer worden geconstateerd, eenvoudig omdat er geen stuwmeer meer was! Dus, of er, naast de in noot 267 geciteerde NAR-schatting, ook verder geen verliezen meer ontstonden bij de echt beschikbare ontwikkelingshulp na 1984 is niet na te gaan.

²⁷⁵) Er waren echter ook ambtenaren op DGIS, met name bij DFO (die dicht bij Financiën stonden), die niet meer meer geloofden in de verdedigbaarheid van het stuwmeer en zelf aandrongen op opheffing (onder andere J.B. Hoekman – DGIS van 1984 tot '89 – in een telefoongesprek op 26 november 2012, die van mening was dat mevrouw Schoo hierbij geen blaam trof)!

²⁷⁶) Steunenberg tekende dit op uit vraaggesprekken met ambtenaren van beide ministeries en haalde daarbij het door Financiën genoemde verwijt aan, dat de schuldenregelingen in 1980 alleen een noodgreep waren geweest om te voorkomen dat het stuwmeer te veel toenam (Steunenberg 1981, p. 125).

tot 20 procent was opgeschroefd.²⁷⁷ Dit brengt ons bij het voornemen van het kabinet-Van Agt-1 daar wat aan te doen.

Vermindering van de kapitaalmarktfinanciering?

In zijn eerste MvT schreef De Koning dat in 1979 'een begin zal worden gemaakt met de afbouw van de kapitaalmarktmiddelen [door] in dat jaar 100 miljoen gulden kapitaalmarktmiddelen minder' op te nemen (MinBuza 1978a, nr. 2, p. 82). Weinigen zullen zich echter hebben afgevraagd: minder dan wat? Die vraag zou terecht zijn geweest, want het antwoord was in elk geval niet: f. 100 mln. minder dan in de vorige begroting! Het totaal van de nieuwe hoeveelheid kapitaalmarktmiddelen was namelijk f. 625,7 mln. (idem p.129), en dat was maar f. 49,1 mln. minder dan die in de begroting van 1978. Waarop dit lagere bedrag dan wel berustte stond er niet bij, maar uit andere bron weet ik dat men eerst het oude aandeel van 20 procent van het nieuwe ontwikkelingsplafond uitrekkende en daarvan dan f. 100 mln. aftrok.²⁷⁸ Wellicht had iemand bedacht dat met deze eigenaardige methode een former beleid kon worden gesuggereerd dan in werkelijkheid beoogd werd – Financiën misschien, dat de kapitaalmarktfinanciering zo lang mogelijk wilde handhaven? Deze verdenking werd nog sterker toen in de begroting voor 1980 stond dat er 'evenals in 1979' een bedrag van f. 100 mln. aan kapitaalmarktmiddelen zou worden 'omgezet' in begrotingsmiddelen, terwijl in het midden werd gelaten of dit cumulatief was bedoeld of niet.²⁷⁹ 'Cumulatief' werd niet bedoeld, maar dat kon alleen worden afgeleid uit het feit dat het totaal aan kapitaalmarktmiddelen in 1980 zelfs niet meer afnam, maar weer omhoog ging (met f. 67 mln.) – wat uiteraard te verwachten was bij een verder stijgend ontwikkelingsplafond. En hetzelfde gebeurde ook in 1981: wederom een 'omzetting van f. 100 mln.' in begrotingsmiddelen, maar desondanks een stijging van het kapitaalmarktbedrag met f. 16 mln.!

Het was dus wel waar dat er drie keer voor f. 100 mln. aan kapitaalmarktmiddelen werd geschrapt, en tegelijkertijd voor dezelfde bedragen méér aan begrotingsmiddelen werd toegevoegd dan onder de oude eis van 20 procent het geval zou zijn geweest. Maar evenzeer was waar dat er na drie jaar 'afbouwen' toch voor niet minder dan f. 33,7 mln. méér uit de kapitaalmarkt werd gefinancierd dan in 1978. Terwijl het bedrag aan begrotingsmiddelen uiteraard nog sterker toenam, verschoof de verhouding tussen de beide financieringsbronnen in deze jaren van 20 : 80 naar 17 : 83.

Kon dan tenminste deze verschuiving worden beschouwd als beantwoordend aan het in de regeringsverklaring genoemde streven de hulp 'geleidelijk minder' te laten steunen op financiering uit de kapitaalmarkt? Nee, ook dat niet – als de aandeelpercentages wat preciezer worden ge-

²⁷⁷⁾ Door de 20%-eis moest jaarlijks een veel hoger bedrag aan leningen aan ontwikkelingslanden worden opgenomen in de begroting dan realistisch was, gegeven de absorptiecapaciteit in deze landen en de uitleencapaciteit van de intermediaire instellingen in Nederland (NIO en FMO). Het gevolg was dan ook dat het bedrag van de kapitaalmarktmiddelen in het stuwmeer jaarlijks veel hoger was, en ook elk jaar weer verder opliep, dan dat van dezelfde middelen in de begroting: het surplus van het eerste boven het laatste bedrag steeg van 27 procent in 1976 tot 94 procent in 1979 (gebaseerd op cijfers ontleend aan Steunenberg 1981, p. 126).

²⁷⁸⁾ Steunenberg (1981, p. 121) en de NAR (1986, p. 41) vermeldde de gekozen werkwijze, zonder daarvoor overigens een openbare bron te noemen. Het betreffende NAR-advies gaf in een tabel op p. 42 alle bedragen van kapitaalmarkt- en begrotingsmiddelen en hun aandelen in procenten van het ontwikkelingsplafond in de jaren 1972-'86; de cijfers die ik hierna noem of gebruik voor mijn berekeningen komen, indien er geen andere bron wordt genoemd, uit de betreffende NAR-tabel 5.1.

²⁷⁹⁾ MinBuza 1979c, nr. 2, p. 92. Met 'omzetten in begrotingsmiddelen' werd hier hetzelfde bedoeld als waar in de vorige begroting stond, dat 'in de plaats' van de genoemde 'afbouw' van kapitaalmarktmiddelen in 1980 'in datzelfde jaar 100 miljoen gulden begrotingsmiddelen extra zullen worden verstrekt' (MinBuza 1978a, nr. 2, p. 82). Ook deze laatste bedragen kwamen niet overeen met de werkelijke stijgingen van de totale begrotingsmiddelen ten opzichte van 1978 en '79, want die waren veel groter: respectievelijk ruim f. 300 mln. en bijna f. 180 mln.

nomen: het kapitaalmarktaandeel daalde namelijk al in 1979 van 20 ineens naar 17,2 procent, terwijl het in 1980 en '81 weer licht steeg en beide keren op 17,3 procent uitkwam.

Dit afbouwbeleid schoot dus duidelijk niet op, om niet te zeggen dat het nergens naar leek. En dat zou in 1982 nog erger zijn geworden als dezelfde quasireductie van de kapitaalmarktfinanciering, die De Koning in zijn laatste begroting voorstelde, gehandhaafd was (het totaal zou dan met f. 39 mln. zijn toegenomen, en het aandeel in het plafond naar 17,5 procent). Daar werd echter een stokje voor gestoken, toen in het najaar van 1981 de nieuwe Tweede Kamer, vermoedelijk met instemming van de nieuwe regering, het omzettingsvoorstel van De Koning zodanig verhoogde dat het totaal van de kapitaalmarkt middelen effectief met f. 61 mln. daalde ten opzichte van 1981, terwijl het aandeel in het plafond nu wel daalde (tot 15,1 procent).²⁸⁰

Het was dan ook wel de vraag of dit onserieuze reductiebeleid veel bijdroeg tot het versnellen van de werkelijke ontwikkelingsuitgaven. In 1979 in elk geval nog niet, want toen bleef de groei van de uitgaven met bijna de helft achter bij die in 1978 (zoals in regel 2 van tabel 7.1 berekend kan worden). En dat wordt bevestigd door het aandeel van de kapitaalmarkt middelen in het stuwmeer van dat jaar: volgens de cijfers die ik daarover reeds in voetnoot 277 citeerde, liep het percentage waarmee het bedrag van deze middelen dat van dezelfde middelen in het ontwikkelingsplafond overtrof in 1979 zelfs op tot 94. Of anders gezegd: terwijl het uit de kapitaalmarkt gefinancierde deel van het plafond toen al minder dan 20 procent bedroeg was het daarmee gefinancierde leningenstuwmeer intussen gestegen tot bijna de helft van het totale stuwmeer (berekend uit Steunenbergh 1981, p.126). Volgens de cijfers die de NAR gaf voor de jaren daarna bleek dit leningendeel van het stuwmeer in 1980 weliswaar flink te zijn gedaald (naar 31 procent), maar in 1981 steeg het toch weer (naar 36 procent).²⁸¹ In het laatste jaar van De Konings periode nam het stuwmeer van de moeilijker uitgeefbare kapitaalmarkt middelen – en dus van de te hoge raming van de leningen aan ontwikkelingslanden – dan ook weer toe, en dat zal ertoe hebben bijgedragen dat het totaal van de uitgaven in 1981 weer trager groeide dan in 1980.

Er hoeft overigens niet aan getwijfeld te worden dat De Koning ook zelf niet erg tevreden was over het omzettingsbeleid van de kapitaalmarkt middelen dat hij tot en met zijn laatste begroting voorlegde aan het parlement. Hoewel hij zich, waarschijnlijk uit solidariteit met het kabinet, wel erg gematigd uitdrukte toen hij er in de MvT voor 1982 op wees dat de kapitaalmarktfinanciering 'de soliditeit van de financiering van het hulpbudget dreigt te ondermijnen', was het wel zijn mening dat deze financiering 'zo snel mogelijk (...) *geheel* zal moeten worden beëindigd' (MinBuza 1981d, nr. 2, p. 65, cursivering toegevoegd). Dat was wel wat vager dan wat hij aan het begin van zijn OS-ministerschap had voorgesteld voor de regeringsverklaring, maar het was misschien wel een wenk aan het parlement om dit politiek mogelijk te maken.²⁸² Volledige afschaffing van deze om diverse redenen ongewenste financieringsvorm vond echter pas in de jaren negentig plaats.

²⁸⁰) Uit de summier informatie die de NAR in voetnoot 1 bij tabel 5.1 geeft kan ik weliswaar niet halen wie het initiatief nam tot de wijzigingen in het najaar van 1981, en of het regeerakkoord van Van Agt-2 (met de PvdA en D66 als nieuwe coalitiepartners van het CDA) er ook een rol in speelde. Maar ik vermoed dat het gestelde in de tekst wel klopt. Ook staat er in dezelfde voetnoot niet met welk bedrag De Konings omzettingsvoorstel werd verhoogd, maar dat gaf hetzelfde advies wel op een bladzijde eerder: het werd in 1982 verdubbeld tot f. 200 mln., waarna het in de volgende jaren in ongelijke stappen verder opliep tot f. 450 mln. in 1986 (NAR 1986, p. 41). Hoewel dit mede dankzij een nieuwe begrotingswijziging bij het begin van het eerste kabinet-Lubbers (aldus voetnoot 2 bij de tabel op p. 42) aanleiding gaf tot drie jaren waarin het totaal van de kapitaalmarktfinanciering inderdaad verder daalde, was het niet voldoende om dat ook in 1985 en '86 te bewerkstelligen: ondanks omzettingen van f. 400 mln. respectievelijk f. 450 mln., stegen de kapitaalmarktbedragen toen wéér. Alleen hun aandeel in het plafond bleef na 1981 gestaag dalen tot 11,2 procent in 1986.

²⁸¹) Om vervolgens in 1982 en '83 weer te dalen naar 34 en 31 procent, hoewel in dit laatste jaar het leningenstuwmeer de in 1983 geraamde leningenverstrekking toch weer met 44 procent overtrof (NAR 1986, p. 29).

²⁸²) De Tweede Kamer had namelijk al in 1980 met algemene stemmen een motie aangenomen die nog niet meer vroeg dan elk jaar *cumulatief* fl. 100 mln. méér om te zetten in begrotingsmiddelen – als De Koning de betreffende motie-Aarts correct weergaf in zijn brief van 21 mei 1981 (vijf dagen voor de verkiezingen) aan Van

Ontwikkelingshulp mengen met exportbevordering

Een van de andere redenen om tegen kapitaalmarktfinanciering te zijn – de grote toename van de rentesubsidies – noemde De Koning uiteraard eveneens in zijn laatste MvT. Maar voordat ik daarmee doorga moet eerst nog het opmerkelijke feit worden verklaard waarom het gevoerde omzettingsbeleid, zo pover als het in feite uitpakte, ook nog eens alléén tot stand had kunnen komen in ruil voor iets dat EZ graag wilde. En die concessie was niet alleen problematisch voor ontwikkelingssamenwerking, het druiste tevens in tegen de wens de kapitaalmarktfinanciering terug te dringen!

Het gevecht daarover begon al in januari 1978, toen EZ-minister Van Aardenne (in een brief aan De Koning, waarin hij verwees naar de discussie over de regeringsverklaring), aankondigde een programma van exportbevordering te willen opstellen waarvoor hij ontwikkelingsgelden wilde inschakelen.²⁸³ De Koning antwoordde op 14 februari dat hij dit voorstel niet kon steunen, met name omdat Van Aardenne als criterium voor de gevraagde inschakeling alleen het voor ODA vereiste minimale 'schenkingselement' van 25 procent had aangevoerd, zeggende dat 'toetsing aan andere elementen van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid niet vereist zou zijn' (Dierikx et al., red., 2007, respectievelijk p. 53 en 16) – waarmee hij natuurlijk 'niet gewenst' bedoelde. De Koning deed echter wel EZ's 'bezorgdheid voor de Nederlandse werkgelegenheid en de daarmee verband houdende exportpositie', en was daarom 'zeker bereid (...) om te bezien (...) op welke wijze een (verdere) koppeling tussen' de laatste en 'de besteding van ontwikkelingsgelden kan worden gelegd.' Wel zou daarbij echter 'steeds uitgangspunt moeten zijn, dat de inschakeling van het bedrijfsleven *alleen* zal plaatsvinden als de oogmerken van ontwikkelingssamenwerking even goed *met* als *zonder* die inschakeling kunnen worden bereikt' (idem p.53, cursiveringen toegevoegd).

In de op 7 april volgende bespreking kwamen ze er nog niet helemaal uit, maar de ING-redactie stelde in een ter informatie toegevoegde voetnoot, dat het wél lukte in de ministerraad, in juni 1978 (idem p.104, noot 5). En daaruit bleek dat er een koppeling was gelegd tussen Van Aardenne's wens en Andriessens bereidheid om in 1979 te beginnen met een omzetting van kapitaalmarkt middelen in begrotingsmiddelen van f. 100 mln. Een nogal vreemde koppeling overigens, want: a) was Financiën niet tòch al gehouden om aan zo'n omzetting mee te werken op grond van de regeringsverklaring? en b) wat had die omzetting te maken met EZ's voorstel?

Wat het eerste betreft: misschien had Andriessen bij de opstelling van de regeringsverklaring wél het recht gekregen te bepalen wanneer en met hoeveel er zou worden begonnen bij die omzetting. Maar, ad b: de twee onderwerpen hadden niets met elkaar te maken, en waren zelfs wel enigszins strijdig – omdat de omzetting gericht was op het verminderd steunen op de kapitaalmarkt, terwijl EZ's voorstel daar toch weer gebruik van wilde maken! Financiën was echter als verantwoordelijk ministerie voor de verstrekking van exportsubsidies ook betrokken bij de wens van EZ, zodat Andriessen wellicht graag bereid was Van Aardenne een handje te helpen bij het overreden

Agt ten behoeve van de komende kabinetsformatie (Dierikx et al., red., 2007, p. 803). Deze motie werd door de twee volgende kabinetten twee jaar lang uitgevoerd, maar daarna kwam er toch weer de klad in toen de jaarlijkse verhogingen tot f. 50 mln werden beperkt (zoals in voetnoot 280 hierboven reeds impliciet bleek).

²⁸³) De vorm die Van Aardenne daarvoor noemde was: 'gemengde kredieten' – een combinatie van commerciële kredieten en schenkingen of zachte leningen 'verleend als ontwikkelingshulp, doch met exportbevorderende (bij)bedoelingen', aldus zijn brief d.d. 16 januari 1978 (Dierikx et al., red., 2007, p.16). Zulke mengvormen bleken ook in enkele omringende landen te worden gepraktiseerd: Frankrijk, West-Duitsland, Noorwegen, Denemarken, en het VK, zo meldde Van Aardenne tijdens een gezamenlijke bespreking in april 1978, waaraan ook Financiën (toen nog onder Andriessen) en staatssecretaris Beyen deelnamen (idem p. 102). Andriessen wees er in zijn brief van 3 februari 1978 echter op dat Nederland altijd principieel tegen gemengde kredieten was geweest 'als een vorm van concurrentievervalsing' (zie ook het standpunt van Duisenberg, genoemd in het vorige hoofdstuk). Net als Duisenberg toen was ook Andriessen nu bereid er toch aan mee te werken, al zag hij nog wel praktische problemen die moesten worden opgelost (uit een toevoeging van de ING-redactie aan Van Aardenne's eerste brief, idem p. 16, noot 5).

van De Koning.

Dat er inderdaad zoiets speelde bleek toen De Koning op 20 juli 1978 antwoordde op Kamervragen van Pronk, die op 1 juni (dus nog vóór het compromis in de ministerraad) toelichting vroeg op enkele uitspraken van staatssecretaris Beyen over het onderwerp.²⁸⁴ De Koning stelde daarin dat hij zijn besluit 'mede' had genomen 'op grond van de toezegging van mijn ambtgenoot van Financiën, dat in ruil voor het beschikbaar stellen van f. 100 mln. (...) onder het hulpplafond' ten behoeve van het nieuwe programma, 'het schenkingsbestanddeel van de begroting voor ontwikkelingssamenwerking met eenzelfde bedrag zal worden verhoogd en tegelijkertijd het kapitaalmarkt-middelenbestanddeel overeenkomstig zal worden verlaagd' (IS 1978, p. 257). In het voorafgaande antwoord aan Pronk erkende hij echter wel, 'dat het gebruik van ontwikkelingsgelden met als *hoofddoel* subsidiëring van de export, in de vorm van zogenaamde gemengde kredieten, een instrument is dat in het Nederlandse beleid inzake ontwikkelingssamenwerking niet past.' Er zou 'voor de financiering van dit soort gemengde kredieten dan ook *geen aparte begrotingspost* worden gecreëerd', zo verklaarde hij nadrukkelijk (idem, cursiveringen toegevoegd).

In welke zin verschilde dit dan met wat De Koning in zijn volgende alinea schreef over de vorm waarin hij besloten had om 'tegenover te komen aan de problemen waarvoor de Nederlandse export zich momenteel geplaatst ziet'? In die alinea stond dat dit zou gebeuren door 'ten laste van de beschikbare leningsmiddelen in 1979 een *eenmalig* bedrag van f. 100 mln.' te reserveren 'voor de financiering van kapitaalgoederenleveranties ten behoeve van *ontwikkelingsrelevante* projecten.' Het zou namelijk gaan om een 'speciaal programma', dat was 'bedoeld om op een ad-hocbasis *ontwikkelingsgerichte* transacties mogelijk te maken, die naar het oordeel van' OS en EZ 'daarvoor in aanmerking komen.' En dat programma was 'tevens ontworpen om ontwikkelingslanden waarmee Nederland een ontwikkelingsrelatie onderhoudt, te helpen bij de financiering van importen uit Nederland waaraan dringend behoefte bestaat in het kader van het ontwikkelingsproces' (idem, opnieuw met toegevoegde cursiveringen).

Duidelijk is dat de gecursiveerde woorden in deze citaten wilden overbrengen dat exportbevordering niet het hoofddoel van het nieuwe programma was, maar niet meer dan een neven-doel. Hoe wilde men echter zeker stellen dat dit laatste het beoogde ontwikkelingsdoel niet zou aantasten? Dient de OS-minister dan niet een zwaardere stem te krijgen in de bestedingsbesluiten dan die van EZ en Financiën? En moeten er dan niet, naast heldere omschrijvingen van dit hoofddoel, ook adequate afspraken en procedures komen die deze onaantastbaarheid voldoende garanderen?

Zulke details ontbraken echter, niet alleen in deze antwoorden van de minister, maar ook in zijn kort daarna verschenen MvT voor 1979. In die laatste waren zelfs maar twee zinnen over het nieuwe plan terug te vinden, enigszins verscholen in een algemene alinea over 'leningen', te midden van andere toelichtingen bij het bilaterale hulpprogramma van Categorie I, en zonder dat er in de bijbehorende tabel enige vermelding over was aan te treffen. Die zinnen herhaalden wel enkele woorden uit het hierboven geciteerde, maar daaruit bleek slechts dat het genoemde bedrag van f. 100 mln. zou worden 'aangewend voor ad hoc en additionele co-financieringsactiviteiten (...) voor de verwezenlijking van *ontwikkelingsrelevante exporttransacties*' (MinBuza 1978a, nr. 2, p. 90, cursivering toegevoegd omdat deze woorden mettertijd zouden leiden tot de afkorting ORET, de naam waaronder dit in 1979 ingevoerde programma nog jarenlang deel zou uitmaken van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid).²⁸⁵ Hoe het nieuwe ORET-programma echter zou worden uitge-

²⁸⁴) Beyen had in een redevoering op dezelfde dag namelijk verwezen naar de in diverse landen met succes toegepaste 'vermenging van ontwikkelingshulp en exportbevordering' en daarbij tevens vermeld dat de regering zich aan het beraden was op 'de principiële en technische kanten van gemengde kredieten en de mogelijkheden terzake voor de Nederlandse export' – geciteerd in Pronks vragen, die onder andere wilde horen of De Koning niet van mening was dat de door Beyen bepleite 'vermenging (...) strijdig is met het huidige Nederlandse ontwikkelingsbeleid' (vragen en antwoorden als gepubliceerd in IS 1978, p. 257).

²⁸⁵) Dat het intussen ook niet meer ging om een eenmalige activiteit, zoals De Koning nog wel had beweerd in zijn antwoord aan Pronk, werd in deze MvT dus stilzwijgend herroepen. Achteraf kunnen we slechts vermoeden dat

voerd, en wie of wat ervoor in aanmerking zouden komen en onder welke voorwaarden, daarover was medio 1978 kennelijk nog niets te melden.

Geen wonder dus dat de Tweede Kamer in november 1978 in actie kwam: enerzijds door ten aanzien van de procedurele onduidelijkheden rond het programma een vraag op te nemen in de schriftelijke voorbereiding van de begrotingsbehandeling; en anderzijds, nadat uit het antwoord van de minister bleek dat die nog niet veel kon zeggen, door een motie aan te nemen die enkele duidelijke uitgangspunten en grenzen aangaf.²⁸⁶ Enkele punten uit deze motie-Van Dijk/Aarts: na de overweging dat bij de voorgenomen 'koppeling van ontwikkelingssamenwerking en exportbevordering gewaakt dient te worden tegen oneigenlijk gebruik van ontwikkelingsgeld', sprak de Kamer uit 'dat bij de aanwending van deze gelden het primaat van de ontwikkelingsdoelstellingen dient te worden gehandhaafd.' Daarom verzocht de motie de regering om 'onder meer' een drietal punten 'in het bijzonder te verzekeren.' Daarvan leek vooral het derde punt lastig te zullen worden: ervoor te zorgen dat de uit Nederland geëxporteerde goederen 'niet aanmerkelijk hoger in prijs zijn dan gelijkwaardige goederen uit concurrerende exportlanden, en dat het prijsverschil in geen geval groter is dan bij de normale gebonden hulpverlening.'²⁸⁷

Deze motie was duidelijk bedoeld om De Koning zowel te waarschuwen als te steunen in zijn onderhandelingen met EZ en Financiën. Hij verwees er dan ook telkens nadrukkelijk naar in zijn twee volgende brieven aan Van Aardenne. Het feit echter dat de laatste pas van 1 maart 1979 dateerde en nog steeds veel punten van onenigheid bevatte, bewijst dat het vinden van een consensus moeizaam verliep.²⁸⁸ In juli 1979 was er wederzijds kennelijk zoveel onwelwillendheid

de minister er aanvankelijk nog niet van overtuigd was of deze activiteit zich voor herhaling zou lenen. En daarbij zal ook wel een rol hebben gespeeld dat hij er in juli 1978 nog niet van kon uitgaan dat Financiën in 1979 opnieuw akkoord zou gaan met een omzetting van kapitaalmarktmiddelen in 1980. Die zekerheid was er overigens ook in het najaar van 1978 nog niet, zoals tegen die tijd bleek uit de antwoorden van De Koning op twee nieuwe vragen van Pronk over hetzelfde onderwerp (in feite al de derde en de vierde in de reeks) – wederom in verband met uitspraken van staatssecretaris Beyen, die al had verkondigd dat het programma zou worden voortgezet in 1980. De Koning antwoordde eerst dat daarover nog geen besluit was genomen, en na Pronks herhaalde verwijzing naar de eerder genoemde eenmaligheid, dat het besluit van 1978 maar voor één jaar was genomen, en dat de kwestie nog 'geheel open' lag (vragen van 22 september en 12 december 1978 en antwoorden van 30 november 1978 en 3 januari 1979 – deze vertragingen waren wel een indicatie dat er problemen waren – als gepubliceerd in *IS* 1979, respectievelijk p. 62-63 en 64). Daarnaast was ook het hierna in de tekst genoemde vervolgoverleg met EZ en Financiën over de modaliteiten van het programma nog niet afgerond.

²⁸⁶) De vraag (no. 137) die de Vaste Commissie voor Ontwikkelingssamenwerking als één van haar 203 vragen over de MvT voor 1979 op 14 november 1978 aan de minister voorlegde, werd door deze binnen tien dagen beantwoord (zie *IS* 1979, p. 14). Uit dit antwoord bleek wel dat het initiatief voor een financieringsaanvraag zowel kon uitgaan van de regering van een concentratieland als van de Nederlandse exporteur. Maar voor de rest was het overleg met EZ nog gaande (idem p. 36).

²⁸⁷) Al zou waarschijnlijk ook aan het eerste van de twee andere punten niet letterlijk voldaan kunnen worden. Die stelden: 1) dat er geen verschuiving zal optreden van de hulp aan 'de armste naar de meer koopkrachtige ontwikkelingslanden en in de gerichtheid op de armste doelgroepen'; en 2) dat de gefinancierde transacties 'een hoge ontwikkelingsprioriteit hebben en technologisch passen in het importerende land' (Tweede Kamer 1978g).

²⁸⁸) Zonder al te veel in detail te gaan wijs ik op een brief van De Koning aan zijn EZ-collega Van Aardenne van 5 december 1978 waarin hij onder andere opperde het ORET-deel van de voorgenomen gemengde kredieten *uitsluitend* te verstrekken voor afzonderlijke onderdelen van een bepaalde exporttransactie, die zouden kunnen worden losgemaakt 'van de commerciële financiering (...) voor de overige onderdelen' (bijvoorbeeld met exportkredieten). Met een dergelijke ontkoppeling zou beter greep kunnen worden gehouden op de benodigde rentesubsidies, zo was zijn argument (Dierikx et al., red., 2007, p. 262-263). Dat was een goed idee, maar in het latere compromis zou staan dat 'de transacties *niet* zullen worden gesplitst, tenzij dit voor geen van de betrokken partijen problemen oplevert' (idem p. 510).

Bij een latere brief van 1 maart 1979, waarin De Koning reageerde op Van Aardenne's tegenvoorstellen, haalde de ING-redactie in een voetnoot een brief van Andriessen aan, die waarschuwde dat een 'strikte toepassing van de ontwikkelingscriteria impliceerde dat in vele gevallen kredietverzekering zou worden aangevraagd voor transacties "die hiervoor niet kwalificeren"' (waarschijnlijk betroffen de van dubbele aanhalingstekens voorziene delen Andriessens letterlijke tekst. De reden van dit niet kwalificeren stond er niet bij, maar de waarschu-

ontstaan dat een medewerker van SA De Koning aanbeval om een EZ-concepttekst voor een andere nota, die eveneens over gemengde kredieten ging, zodanig te amenderen dat de financiering van ORET niet ten laste van het ontwikkelingsplafond zou komen. Zo'n amendering vond De Koning echter 'niet realistisch', zodat hij naar alternatieven vroeg – in één geval met een verdubbeling van de kapitaalmarktmiddelemomzetting als wisselgeld (Dierikx et al., red., 2007, p. 399-401, inclusief de voetnoten 3 en 5). Maar dat laatste bleek niet haalbaar, zoals we al in de vorige sectie hebben gezien.

In oktober 1979 leken EZ en Financiën op één lijn te zitten, en stribbelde alleen OS nog tegen (idem p. 429-433). Toch waren er nog enkele maanden nodig, en een gesprek op hoog ambtelijk niveau op 31 januari 1980, voordat Wellink van Financiën op 6 februari 'voorlopig' kon concluderen, dat er pragmatische compromissen mogelijk waren waarmee ORET in 1980 en '81 in aangepaste vorm leek te kunnen worden voortgezet (idem p. 510-511). De indruk die daaruit oprijst is dat de OS-onderhandelaars flink wat veren hadden moeten laten – vooral versoepelingen die het tegengaan van oneigenlijk gebruik en het verzekeren van ontwikkelingsrelevantie aanzienlijk zwakker maakten dan gewenst was. En dat schijnt inderdaad de basis te zijn geworden waarop het programma werd gecontinueerd.²⁸⁹

Er was na deze voortzettingsbesluitvorming nog veel niet duidelijk over de verdere gang van zaken bij ORET. Medio 1982 werd dan ook op DGIS-SA de genoemde interne evaluatie van de eerste jaren van het programma opgesteld, die de nodige kanttekeningen opleverde bij enkele pertinente schaduwkanten van het ORET, zoals dit in de periode-De Koning in werking trad en functioneerde.²⁹⁰ Mijn hoofdconclusies daaruit zijn:

1. Het door de Tweede Kamer gewenste primaat van de ontwikkelingsdoelstellingen ging verloren omdat de drie ministers het eens moesten worden over elke toewijzingsbeslissing, terwijl die van Financiën en EZ niet onder stoelen of banken staken dat zij vonden dat het Nederlandse

wing zal bedoeld zijn geweest om de OS-onderhandelaars te manen tot meer meegaandheid (idem p. 325, noot 5).

²⁸⁹) Volgens telefonische informatie van de heer M. Damme, destijds een van de onderhandelaars namens DGIS, op 20 april 2011. Het vijfde ING-boek bevat helaas geen document dat de definitieve versie van het compromis van 1980 weergeeft. Wel staat er nog een in september 1982 gemaakte interne evaluatie in, die bevestigt dat enkele eerdere wensen van DGIS waren ingeslikt. Ik zal daaruit verderop nog citeren.

Vreemder is dat ook de MvT's van De Koning voor de eerste jaren na 1979 de lezer niet veel wijzer maken over de inhoud van het bereikte compromis. Zo bevatte de MvT voor 1980 over ORET maar twee zinnnetjes, waarschijnlijk omdat het overleg toen nog gaande was (MinBuza 1979c, nr. 2, p. 92). Maar dat ook die voor 1981, geschreven na het compromis, zeer vaag bleef over de voortzetting – en daarnaast alleen iets rapporteerde over enkele ontwikkelingen in 1979 en '80 – was wel mager (idem 1980b, p. 97 en 101-102). En in de laatste MvT (voor 1982) werd wel wat uitvoeriger stilgestaan bij de wijze waarop de ontwikkelingswaarde van de voorgestelde exporttransacties in de voorbije maanden was beoordeeld. Verzuimd werd toen echter te vermelden, dat er ook voor 1982 weer een bedrag voor was gereserveerd (idem 1981d, nr. 2, p. 90-91). Het meest opmerkelijke was echter dat elk van deze drie laatste MvT's, in tegenstelling tot die voor 1979, in de tabel van de bilaterale hulp nu wel een regeltje over ORET had opgenomen, maar daarin nog geen begrote bedragen vermeldde (er stond alleen 'pm'), terwijl er tot en met 1980 nog geen uitgaven waren verricht. En dat laatste zei de MvT voor 1983 ook over 1981! (idem, respectievelijk p. 96, 101, en 89; en 1982, p. 100). Dat er tot in 1981 nog geen uitgaven hadden plaatsgevonden is echter strijdig met een latere IOV-evaluatie van ORET, die vermeldt dat er in 1980 en '81 wel degelijk leningen werden opgenomen, terwijl de pm-vermeldingen in de begrotingskolommen evenmin klopten (IOV 1990, p.127, tabel 7.1).

²⁹⁰) De uitkomsten van deze evaluatie werden in de vorm van een nota van een SA-medewerker op 7 september 1982 voorgelegd aan de Directieraad van DGIS (integraal opgenomen in Dierikx et al., red., 2007, p. 1028-1041). Wat deze Directieraad en de toenmalige minister Van Dijk met de aanbevelingen van de nota (hierna aangeduid als de 'SA-evaluatie') hebben gedaan, behoort niet tot mijn onderzoek (en werd ook niet door de ING-redacteuren in toegevoegde voetnoten aangegeven). Wel zal ik nog verwijzen naar enkele uitkomsten van de latere IOV-evaluatie van ORET, die bevestigen wat reeds in 1982 door SA werd geconstateerd of vermoed.

- exportbelang (minstens!) even veel gewicht in de schaal moest leggen.²⁹¹
2. Ontwikkelingsbelang en exportbelang zijn niet noodzakelijk onverenigbaar, maar een besteding die aan beide doelen moet beantwoorden komt bij ORET altijd in de plaats van bestedingen bij andere hulpactiviteiten die alleen het ontwikkelingsbelang dienen, en dat verlaagde de ontwikkelingswaarde van het hulpprogramma als geheel zo goed als zeker.²⁹²
 3. ORET vergrootte niet het gebruik van kapitaalmarktfinanciering (omdat die laatste gelimiteerd werd door de omzettingsbesluiten), maar de ORET-bestedingen kwamen wel in de plaats van een deel van de op dezelfde wijze gefinancierde gewone leningen aan ontwikkelingslanden; omdat de ORET-activiteiten gemiddeld minder gemakkelijk te identificeren waren en ook meer beoordelingstijd kostten dan de verstrekking van gewone leningen, had ORET een negatieve invloed op het uitgaventempo van DGIS en vergrootte het het stuwmeer van de kapitaal-marktmiddelen.²⁹³

Alleen al op basis van deze globale overwegingen kon, vanuit ontwikkelingsoogpunt bezien, het ORET-programma niet als een verrijking van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid worden beschouwd; sommige aspecten ervan waren zelfs onmiskenbaar schadelijk.²⁹⁴ Maar dat was iets dat het kabinet-Van Agt graag over had voor een beetje steun aan de Nederlandse export – hoe nietig die steun ook was in verhouding tot de totale Nederlandse export in 1981 van hetzij kapitaalgoederen (\$ 2,4 mrd) hetzij industrieproducten (f. 14 mrd) naar ontwikkelingslanden (Dierikx et al., red., 2007, p. 1034).

²⁹¹⁾ Een van de voorlopige conclusies die Wellink uit het overleg in januari 1980 had getrokken – die zei dat 'de toetsing op ontwikkelingsrelevantie op pragmatische wijze zal geschieden, met dien verstande dat oneigenlijk gebruik van ontwikkelingsgeld dient te worden voorkomen (...)' – bood EZ en Financiën dan ook volop ruimte (Dierikx et al., red., 2007, p. 510). Voorts zal ook het door SA als 'paradoxaal' omschreven feit, dat er 'tot op heden' nog 'geen inspecties of evaluaties' waren uitgevoerd van de ontwikkelingsrelevantie van in het kader van ORET uitgevoerde projecten (idem p. 1032), wel niet los te zien zijn van de politieke compromissen rond dit programma.

²⁹²⁾ Daar kwam nog bij dat volgens SA de projectidentificatie van ORET, mede door personeelsproblemen en gebrek aan deskundigheid op het ministerie, in de praktijk 'nagenoeg altijd aan de exporteurs (werd) overgelaten!' Het daardoor tot achteraf controle beperkte DGIS-toezicht kon dan ook weinig doen aan het verbeteren van de projectselectie (Dierikx et al., red., 2007, p. 1037). Bovendien constateerde SA dat DGIS 'veelal weinig inzicht heeft gehad in de objectiviteit van de prijsvorming' (idem p. 1031), zodat ook van dat onderdeel van de motie-Van Dijk/Aarts weinig terecht kon komen.

²⁹³⁾ Volgens de SA-evaluatie waren tot dat moment voor 22 ORET-projecten leverantiecontracten tot stand gekomen waarvan f. 239 mln ten laste van OS zou komen, terwijl er eind 1981 nog voor f. 124 mln OS-financiering aan potentiële contracten in de pijpleiding zat (Dierikx et al., red., 2007, p. 1031). Dat lijkt redelijk ten opzichte van de tot en met 1981 gereserveerde begrotingsbedrag van f. 300 mln. De werkelijke uitgaven op die contracten bleven daarbij echter ver achter, zelfs als de rapportering in de MvT voor 1983 van nul uitgaven tot en met 1981 niet juist was (MinBuza 1982, nr. 2, p. 100).

²⁹⁴⁾ De SA-evaluatie kwam na haar analyse van september 1982 tot een opsomming van niet minder dan 16 elementen in zowel de structuur (zes) als de werking van het programma (tien) 'die oneigenlijk of minder relevant gebruik van hulp gelden bevorderen, of althans niet uitsluiten.' Vijf van deze elementen vond het rapport zelfs 'slechts in zeer beperkte mate voor fundamentele verbetering vatbaar.' Hoewel het ook twee positieve punten zag, concludeerde het toch dat 'aanschaffing' van het ORET-programma 'vanuit OS gezien principieel veruit het aantrekkelijkst lijkt' (Dierikx et al., red., 2007, p. 1037-1040).

Dat dit advies niet werd opgevolgd is hierboven al gebleken, maar dat tijdens de voortgezette uitvoering van ORET de ontwikkelingswaarde van het programma eerder verslechterde dan verbeterde kwam naar voren uit de in 1990 en '91 verschenen IOV-rapporten over de evaluatie van de eerste tien jaar van ORET (IOV 1990 en 1991, waarvan het laatste een Engelse samenvatting was van het eerste). Niet alleen concludeerde de Engelse samenvatting in het algemeen dat de 'trade-promotion elements in the current programme overshadowed the development objectives', zij constateerde ook dat van de drie eisen die de Tweede Kamer in 1978 had gesteld, twee eisen niet werden vervuld (er werden aanzienlijk hogere prijzen gesignaleerd bij de uit Nederland geëxporteerde goederen, en er was wel een verschuiving ontstaan naar hulp aan meer koopkrachtige ontwikkelingslanden), terwijl de derde eis (over de gewenste hoge ontwikkelingsprioriteit) te weinig specifiek was om enige betekenis te kunnen hebben (IOV 1991, respectievelijk p. 4 en 68-70).

De oneigenlijke toerekeningen niet verhoogd?

'In de ministerraad bevindt de OS-minister zich in een gezelschap van zakkenrollers' – zo luidde een vaak aangehaalde uitspraak van De Koning. In deze periode had hij er dan ook veel last van – al heeft de voorgaande sectie over ORET aangetoond dat hij in dit geval zijn collega's van EZ en Financiën wel erg gastvrij toegang verleende tot 'zijn' zakken (uit overtuiging, of om erger te voorkomen?²⁹⁵).

Op welke mate van oneigenlijkheid het gebruik van de aan ORET toegewezen middelen geschat moeten worden, zullen we hieronder nagaan. Bij deze en andere posten zal af en toe ook de bij de voorbereiding van de regeringsverklaring geschreven brief van 2 januari 1978 van De Koning aan de minister-president worden betrokken, die reeds in het begin van deze subparagraaf besproken is. Ik begin met drie van de plafondtoerekeningen in de ODA-afdeling.

Oneigenlijke ODA-toerekeningen: Allereerst de *onrealistische hoge ramingen* van de aan ontwikkelingslanden te verstrekken *leningen*, die we ook in de vorige hoofdstukken (gedeeltelijk) hebben afgekeurd omdat zij beslag leggen op bestedingsruimte die beter gebruikt kan worden voor uitgaven die wél in het begrotingsjaar kunnen plaatsvinden. In de periode-Pronk bleek echter dat de leningenraming ten behoeve van de FMO zodanig gering was dat de realisaties daarvan (die vaak hoger waren dan de begrote bedragen) waarschijnlijk grotendeels uit het eerder opgebouwde stuwmeer konden worden geput, en daarom in dat hoofdstuk 6 werden genegeerd. De in regel A.1 van tabel 6.2 vermelde bedragen in die periode beperkten zich daarom tot de *te hoge toerekening voor de NIO*. Het laatste bedrag daarvan, voor 1978, komt terug in de hier te construeren tabel 7.2 (zie p. 832), hoewel het nog onder Pronks verantwoordelijkheid geraamd is.

Bij de ramingen voor 1979, die onder De Konings verantwoordelijkheid vielen, ontstond echter een totaal andere situatie: die voor de NIO-leningen overtroffen in dit jaar nog wel de (later blijkende) realisatie in 1979, maar dit saldo was lager dan de (ook in de vorige hoofdstukken al gehanteerde) marge van 10 procent van het gerealiseerde bedrag. Daardoor bleef deze te hoge raming beneden de aangehouden grens, zodat het niet als een oneigenlijke toerekening aan het plafond kan worden beschouwd. In de volgende drie jaren, 1980-'82, ontwikkelden de leningenrealisaties van de NIO zich echter nòg opmerkelijker: in elk van deze jaren gingen zij de daarvoor opgestelde ramingen zelfs telkens te boven (zij het in wisselende mate), zodat er om die reden ook toen geen oneigenlijke toerekeningen meer waren voor de NIO.

Precies het tegenovergestelde deed zich echter voor bij de FMO: haar leningenramingen gingen weer stijgen. In 1978 werden zij weliswaar nog met bijna 100 procent overtroffen door de realisatie, maar in 1979 waren zij al weer bijna even hoog als de (intussen dalende) realisaties, zodat er ook toen nog geen sprake was van een onterechte toerekening. Maar vanaf 1980 overtroffen de FMO-ramingen de realisaties in die jaren telkens weer zodanig, dat de opeenvolgende saldi toen wél boven de 10 procent marge uitkwamen. Terwijl er in 1979 dus nog geen enkele oneigenlijke toerekening plaatsvond, omdat die van de NIO intussen vervallen was, bereikten in 1980-'82 de ramingen ten behoeve van de FMO wél een niveau dat te hoog was om geheel aan het plafond te worden toegerekend: de bedragen waarmee in deze drie jaren de marge bij de FMO werd overschreden (f. 6,8; f. 16,7; en f. 11,5 mln.) zijn daarom de enige die vanaf 1980 in regel A.1 van tabel 7.2 moeten worden vermeld.²⁹⁶

²⁹⁵) Dit laatste bedacht ook de SA-evaluator als kanttekening bij de door hem geprefereerde optie van afschaffing van ORET: opheffing had wel 'politieke druk' kunnen uitlokken 'om dan in andere onderdelen van de [OS]-begroting het exportbelang meer te gaan profileren' (Dierikx et al., red., 2007, p.1040).

²⁹⁶) De NIO en FMO-cijfers waarop deze uitkomsten zijn gebaseerd, staan in MinBuza 1977a, p. 93 en 169; 1978a, nr. 2, p. 85 en 120; 1979c, nr. 2, p. 96 en 138; 1980b, p.101 en 155; 1981d, nr. 2, p. 89 en 143; 1982, nr. 2, p. 100 en 145; en 1983, nr. 2, p. 93 en 125.

Ontbrekende aandacht voor vergelijkbare schade aan andere hulpbijdragen kan De Koning ook worden verweten bij het *verlichten van schuldenproblemen* van ontwikkelingslanden. Pronk had daarvoor in 1978 al het flinke bedrag van f. 166,5 mln. gereserveerd dat in tabel 6.2 van hoofdstuk 6 is opgenomen. De huidige minister legde daar, na de oproep van de TDB van Unctad, nog eens extra een bedrag van f. 300 mln. bovenop voor gedeerde inkomsten van Nederland in verband met de volledige kwijtschelding van bilaterale ODA-schulden van vier concentratielanden die tot de MOL's behoorden; de Tweede Kamer ging daarmee later in dit jaar suppletoir akkoord.

Het verlossen van de betreffende landen (Bangladesh, Tanzania, Soedan en Boven-Volta) van hun te hoog opgelopen terugbetalings- en renteverplichtingen was voor deze landen zonder twijfel een nuttige geste. Maar De Koning had deze (grotendeels toekomstige) verliespost voor de overheid niet nòg eens, en soms ook nog in één keer, mogen toerekenen aan het ontwikkelingsplafond van 1978. De oorspronkelijk leningsbedragen en de bij kapitaalmarktleningen veelal noodzakelijke rentesubsidies zijn immers in een eerder jaar al geheel ten laste van dit plafond gebracht, zodat een (tweede en, bij deze laatste leningen: derde) toerekening van vervallen aflossingsontvangsten en gedeerde rente-inkomsten misplaatst is.

Voor dit laatste argument schijnt bij De Koning wel een begin van begrip te hebben bestaan. Bij mijn bespreking van zijn brief aan de minister-president heb ik er al op gewezen dat hij de onder Pronk ontstane regeling van de Surinaamse schuld aan Nederland eveneens opnam in zijn lijstje van 'toerekeningen' aan het plafond waar hij bezwaar tegen had – of voorstelde die niet verder uit te breiden. En op dit lijstje stonden ook de rentesubsidies, terwijl De Koning eveneens suggereerde om met ingang van de nieuwe begroting voor 1979 aan dit plafond een bedrag gelijk aan 'de terugstroom van rentes en aflossingen' uit ontwikkelingslanden 'toe te voegen.' Er zaten weliswaar onlogische beperkingen, onjuiste kwalificaties en andere misvattingen in zijn lijstje en in de toelichting van de brief, maar op de meeste punten werden zijn aanbevelingen niet gehonoreerd door de ministerraad.

Wat de schuldenregelingen in deze periode betreft zal ik de besluiten van de regering-Van Agt-1 echter niet volgen en in regel A.2 van tabel 7.2 alle in de ODA-categorie toegerekende schuld-kwijtscheldingen en betalingsreducties ten gunste van ontwikkelingslanden afkeuren als on-eigenlijk.²⁹⁷

Maar de gegevens over de schuldenregelingen in deze periode moeten uit verschillende bronnen bij elkaar worden gesprokkeld. Naast het door De Koning tot bijna het drievoudige verhoogde bedrag van f. 466,5 mln. voor 1978, werden in de MvT's voor 1979 en '80 weer lagere schuldenregelingen begroot: respectievelijk f. 165,0 en f. 150,4 mln. (die voor het grootste deel bestonden uit de laatste twee porties van de enorme kwijtschelding aan Suriname in 1975: achtereenvolgens 70 en 80 procent van de vermelde bedragen). Daarna, in 1981 en '82, werd er twee keer niet meer dan f. 30 mln. gereserveerd voor schuldconsolidaties ten gunste van ontwikkelingslanden – en dat lijkt wel erg weinig, gezien de snel oplopende debt-service ratios in die jaren, ook al waren die met name hoog bij de grotere en verder ontwikkelde ontwikkelingslanden. De Koning gaf er veelvuldig blijk van daar sterk van onder de indruk te zijn (zoals ook tijdens het Brandt-symposium in mei 1980), zodat ik mij afvraag of daarop echt geen daden zijn gevolgd. Zijn MvT's maakten er echter geen melding van, afgezien van één geval: de Nederlandse deelname aan een gezamenlijke OESO-actie ten behoeve van Turkije in 1980, die pas in De Konings laatste MvT

²⁹⁷) Merkwaardig inconsistent was ook de stellingname van D'66-fractie-leider Terlouw, die tijdens het Kamerdebat over de begroting voor 1978 in februari 1978 wèl verklaarde, dat het toerekenen van schuldenconsolidaties zoiets was als het 'proberen iemand twee maal blij te maken met dezelfde mus', het vervolgens 'een niet zo ernstige vorm van overdrijving van de Nederlandse vrijgevigheid' noemde, en toch aan De Koning vroeg of deze er 'een eind aan wilde maken' (IS 1978, p. 86-87).

voor 1981 werd vermeld.²⁹⁸ Als een evenredig deel daarvan alsnog wordt opgeteld bij de eerder als oneigenlijk gekwalificeerde begrote bedragen voor 1981 en '82 van f. 30 mln, resulteren voor die jaren de bedragen van (30 + 20 =) f. 50 mln. die in tabel 7.2 zijn vermeld.

Als het derde voorbeeld in de ODA-categorie zou regel A.3 van de tabel in principe alleen het oneigenlijke deel van het *ORET-programma* moeten bevatten, dat in de plaats komt van de onterecht toegerekende bijsturingskosten bij het Werkgelegenheidsfonds in de vorige periode. Gezien echter de veelheid en ernst van de tekortkomingen die in de vorige sectie zijn gesignaleerd ten aanzien van zowel het ontwerp als de wijze van functioneren van dit ORET in de huidige periode, concludeer ik dat het eigenlijke deel zodanig klein moet zijn geweest, dat het gevoeglijk naar beneden kan worden afgerond op nul: tegenover één reden waarom bij gemengde kredieten het bestaan van eigenlijke toerekeningen niet is uit te sluiten: het feit dat het Nederlandse belang niet per se strijdig hoeft te zijn met dat van ontwikkelingslanden, stond namelijk een overstelpend aantal redenen waarom dit ORET toch in zijn geheel de kwalificatie 'oneigenlijk' verdient. Onder globale verwijzing naar de vorige sectie vat ik van deze redenen de belangrijkste als volgt samen:

- De Koning was er niet in geslaagd de door hem en de Tweede Kamer gewenste voorrang voor de ontwikkelingsdoelstellingen in zodanige vorm te operationaliseren dat hij het recht van veto kreeg bij besluiten over de ORET-bestedingen; ook accepteerde hij te veel versoepelingen in de procedure die het tegengaan van oneigenlijk gebruik van de middelen verzwakten. En de drie punten waarvoor de Kamer extra aandacht had geëist waren nutteloos en kansloos, zoals na enkele jaren werd bevestigd.
- Het merendeel van de in de praktijk blijken gebreken was zodanig structureel van aard dat zij nauwelijks of niet voor verbetering vatbaar waren, terwijl personeelsgebrek en te geringe deskundigheid de zaken verergerden, en de politieke bescherming van het programma verhinderde dat het functioneren tijdig aan inspectie of evaluatie werd onderworpen.

Op grond van deze overwegingen noteer ik in tabel 7.2 alle vanaf 1979 gereserveerde middelen voor ORET: f. 100 mln. per jaar, in hun geheel als onterecht toegerekend aan het ontwikkelingsplafond.

Oneigenlijke non-ODA-toerekeningen: de keuze van de in deze sectie te beoordelen begrotingsposten ontleen ik aan de in elke MvT opgenomen overzichten van de non-ODA-afdeling B, maar niet in de volgorde en met de inhoud van de daarin opgenomen posten.

Dat de *rentesubsidies* in elk geval een voorbeeld waren van niet terecht toegerekende uitgaven, was in die tijd een algemeen aanvaarde mening geworden. De Koning deelde die ook, alleen had hij er in zijn lijstje in de brief aan Van Agt te lage bedragen voor opgenomen.²⁹⁹

²⁹⁸) Het betrof een OESO-actie die naast een nieuwe concessionele lening aan Turkije ook de consolidatie van Turkse schuldverplichtingen omvatte. Het Nederlandse aandeel in die laatste bedroeg 'ca. \$ 50 mln' (MinBuza 1981d, p.36). In guldens was dat ongeveer f. 100 mln., waarvan echter niet duidelijk is of het in één keer (zoals bij de vier MOL's in 1978) of verspreid over een aantal jaren (zoals in het geval van Suriname) ten laste van het ontwikkelingsplafond werd gebracht. De reeds genoemde reserveringen ten behoeve van (alle) ontwikkelingslanden van twee maal f. 30 mln. (in 1981 en '82) en een nul-begroting voor 1983 (volgens MinBuza 1982, nr. 2, p. 100) maken echter duidelijk dat er geen rekening was gehouden met dit aandeel in de Turkse verlichtingsoperatie. Omdat een spreiding over een aantal jaren het meest redelijk is, heb ik hier verondersteld dat bij Turkije het voorbeeld van de Surinaamse schuldverrekening in vijf jaar tijd is gevolgd: dat wil zeggen dat voor elk jaar f. 20 mln. oneigenlijk aan het plafond werd toegerekend.

²⁹⁹) In dit lijstje stond alleen een regel voor 'rentesubsidies NIO-leningen' (met een correctie van de drukfout die de ING-redacteuren erin hebben laten staan – zie Dierikx et al., red., 2007, p. 4), zodat de rentesubsidies (cum apparaatskosten) van de FMO ontbraken. (Voor de latere jaren 1979 en '80 kwamen de verwachte rentesubsidies in dit lijstje overigens wel hoger uit, maar dat berustte waarschijnlijk op te hoge projecties, terwijl regel B.1 in tabel

In tabel 7.2 staan in regel B.1 wederom de aan de NAR ontleende, maar met de MvT's overeenstemmende, begrote rentesubsidies – die van 1978 tot '82 opnieuw tot bijna het drievoudige stegen, geheel zoals voorspeld en mede dankzij het nauwelijks succesvolle terugdringen van de kapitaalmarktfinanciering.

De *nationale en internationale apparaatskosten*, die in elk jaar een van de grote posten vormden in de non-ODA-categorie, ontbraken desondanks in De Konings lijstje volledig.³⁰⁰ Beide apparaatskosten kwamen echter wel voor in elk non-ODA-overzicht, al stond er nooit bij hoe zij berekend waren (de toelichting in De Konings eerste MvT, dat 'de toerekening van de kosten van het Departement en de Buitenlandse Dienst op dezelfde wijze heeft plaatsgevonden als in 1978' (MinBuza 1978a, nr. 2, p. 123), hielp dus ook niet). Ik zal daarom deze toerekeningen op dezelfde manier corrigeren als in hoofdstuk 6 is gedaan, dat wil zeggen: dat ik van *nationale* apparaatskosten 35 procent als oneigenlijk beschouw, en van de *internationale* 75 procent. De aldus berekende totalen staan in tabel 7.2, op regel B.2: f. 58,0 mln; f. 66,7 mln; f. 71,3 mln; f. 75,4 mln; en f. 82,9 mln.

Voor de verzameling posten die ik in het vorige hoofdstuk onder de omschrijving '*instituten & cursussen*' (van internationaal onderwijs en onderzoek) opnam als gedeeltelijk oneigenlijke toerekeningen, kwam De Koning met enkele vernieuwingen, die overigens voor het merendeel onder Pronk waren voorbereid. De hoofdlijnen daarvoor waren uiteengezet in de OSWEP-nota, hoofdstuk IX (MinBuza 1979d), maar de heroriëntaties op onderwijs- en onderzoeksgebied en de institutionele vormgeving daarvan werden geleidelijk verder toegelicht in de MvT's. Hoewel de bedoelingen en de afspraken op onderzoeksgebied nog wel moesten worden waargemaakt in de huidige periode, was er vooralsnog geen aanleiding voor twijfel over hun ontwikkelingswaarde en toerekenbaarheid. Voor een deel van de voornemens ten aanzien van het internationale onderwijs gold hetzelfde. Maar voor de in de non-ODA-afdeling geboekte instituten & cursussen (telkens gespecificeerd in de Annexen I van elke MvT) waren nog steeds wel de afkeuringen op hun plaats die ik in de voorgaande hoofdstukken aanvoerde als reden voor correctie van hun aan het plafond toegerekende bedragen. En dat veranderde niet toen De Koning in zijn MvT voor 1981 meedeelde, dat na overleg met de DAC was besloten het (overgrote) 'merendeel' van de posten in deze Annex voortaan onder de ODA-afdeling van het plafond te plaatsen.³⁰¹

Ik zal mij daarom hier wederom beperken tot de posten in deze Annex en deze kritisch doorlichten aan de hand van de in hoofdstuk 4 geïntroduceerde vijf vuistregels ter schatting van

7.2 gebaseerd is op de begrote bedragen van die jaren.) Enkele regels verderop in zijn brief noemde de minister de toerekening van rentesubsidies een 'dubbeltelling' die 'niet thuishoort binnen een hulpplafond waarin reeds de te verstrekken kapitaalmarktleningen voor de hoofdsom zijn opgenomen' (idem p. 5). Ik herinner er ook nog even aan dat een tweede motief voor deze afwijzing is, dat deze subsidies alleen een kostenpost zijn omdat de overheid er om oneigenlijke, en geheel van ontwikkelingssamenwerking losstaande, redenen voor koos deze leningen aan ontwikkelingslanden in toenemende mate rechtstreeks uit de kapitaalmarkt te financieren, terwijl op die markt al jaren rentetarieven bestonden die voor de meeste van de lenende ontwikkelingslanden veel te hoog waren.

³⁰⁰) Ik zeg 'volledig', hoewel De Konings lijstje wel een post bevatte die wellicht hierop doelde: 'Extra toerekening BZ-uitgaven' (Dierikx et al., red. 2007, p. 4). Deze omschrijving komt echter niet voor in de Non-ODA overzichten van de MvT's in deze periode, en ook de in het lijstje vermelde bedragen in de kolommen voor 1974 tot en met 1980 corresponderen niet met enig bedrag in deze overzichten. Ik zie mij daarom genoodzaakt deze bedragen van zijn lijstje te negeren.

³⁰¹) Zo stelde deze MvT althans op p. 153-154 (MinBuza 1980b), maar op p. 150 en 158 blijkt dat deze overheveling reeds op 1980 was ingegaan, terwijl de daarbij vermelde bedragen evenmin klopten met het op p. 154 genoemde bedrag voor 1981. Globaal lag de som van de verplaatste bedragen echter op 94 à 99 procent van het oorspronkelijke totaal in de Annex, wat bevestigd wordt door het gegeven dat in de non-ODA-afdeling van beide jaren alleen de investeringssubsidies (van twee keer f. 1,3 mln.) zijn achtergebleven (idem p. 158).

de bedragen die niet als eigenlijke toerekeningen kunnen worden aanvaard.³⁰²

In de huidige periode vervalt bij de laatste van deze vuistregels de in het vorige hoofdstuk benodigde uitzondering voor het ISS, omdat dit instituut in deze periode geen enkele investeringssubsidie meer ontving. En vuistregel d fungeert nu alleen voor 1981, omdat de enige extreme stijging in deze periode voorkwam bij het Opleidingscentrum van de Wereldomroep, dat in dit jaar ineens tot bijna het zesvoudige van zijn subsidie omhoog ging; deze stijging gemaximeerd tot het dubbele van de stijging van het ontwikkelingsplafond (53 procent), maakt dat f. 4.450 mln. van deze subsidie als oneigenlijk moet worden beschouwd (alleen in 1981, omdat deze subsidie in 1982 weer terugkeerde naar zijn voormalige hoogte).

Verder kwam er in deze periode geen enkele instelling bij die voor het eerst een exploitatiesubsidie ontving.³⁰³ Maar de verschillende toerekeningen voor Instituten & cursussen in deze periode bevatten nog wel (deel)bedragen die op grond van de overige vuistregels correctie behoeven. Die zijn berekend en geschat op de volgende correctiebedragen voor de afzonderlijke jaren van 1978-1982: f. 44,1 mln; f. 40,4 mln; f. 42,2 mln; f. 47,4 mln; en f. 50,7 mln, als vermeld in regel B.3 van tabel 7.2.

De bijbehorende correctiepercentages waren: 47,9; 44,9; 44,9; 46,8 en 48,0 procent, waarbij opvalt dat 1978, het jaar waarin Pronk verantwoordelijk was voor de raming van de begrote bedragen, zowel het correctiebedrag als het correctiepercentage opmerkelijk veel hoger was (respectievelijk f. 4 mln. en 3 procentpunten meer) dan in De Konings daaropvolgende jaar. Maar dit verschil werd in 1980 al kleiner, waarna deze minister in 1981/'82 weer even '*pronkien*' was geworden als Pronk zelf.

De naam van de post 'overige uitgaven in Koninkrijksverband' uit tabel 6.2 is na de Surinaamse onafhankelijkheid veranderd in '*overige hulp aan de Nederlandse Antillen.*' Het betrof uitgaven die, zoals toegelicht in het vorige hoofdstuk, voor een groot gedeelte als oneigenlijk moet worden beschouwd – iets dat ik echter niet exact kan kwantificeren. Aangezien ook de als ODA gedefinieerde hulp aan de Antillen zulke oneigenlijke prioriteiten bevat (en misschien nog meer dan in het verleden), zal ik de in de huidige periode begrote non-ODA-post eveneens in zijn geheel opvatten als een indicatie van de onterecht toegerekende overige hulp aan de Antillen (voor de argumenten zie de desbetreffende sectie van subparagraaf 6.3.1 in hoofdstuk 6 en de verdere ontwikkelingen in de relatie met dit gebiedsdeel in subparagraaf 7.3.2 hierna). De aan Pronks en De Konings MvT's ontleende non-ODA-bedragen: f. 12,5 mln; f. 15,5 mln; f. 17,4 mln; f. 18,5 mln en

³⁰²⁾ Ter herinnering: geen andere subsidies dan die van BuZa en de Koninkrijksminister; 100 procent toerekening van exploitatiesubsidies alleen voor zuivere ontwikkelingsactiviteiten; geen nieuwe verhogingen van toerekenpercentages na 1967; geen extreme stijgingen van eerder toegerekende bedragen; en investeringssubsidies alleen onder bepaalde voorwaarden (overtuigend beargumenteerd en/of uitsluitend door ontwikkelingssamenwerking gesubsidieerd – zie hoofdstuk 4, subparagraaf 4.2, sectie F).

³⁰³⁾ Dat wil zeggen dat Wotro, de op ontwikkelingslanden gerichte onderzoeksfinanciering van de NWO, weliswaar in 1980 werd toegevoegd aan de posten in Annex I. Wotro ontving hetzelfde bedrag van f. 1 mln. per jaar echter reeds vanaf 1974, toen Pronk deze subsidie invoerde, maar dit bedrag toen liet boeken in de ODA Categorie Onderzoeks- en Onderwijsprojecten (hoewel hij dit pas in zijn MvT voor 1975 voor het eerst expliciet vermeldde (MinBuza 1974b, p. 89). De Koning zette deze boekingswijze voort tot en met 1980 (MinBuza 1979c, nr. 2, p. 135), precies het jaar waarin de Wotro-subsidie volgens de MvT voor 1981 voor het eerst in Annex I verscheen, terwijl tegelijkertijd bijna alle bedragen van deze Annex werden overgeheveld naar de ODA-Categorie waarin voorheen alleen de Wotro-subsidie stond (idem 1980b, respectievelijk p. 159 en 153-154). De Wotro-subsidie kreeg in de periode-Pronk het voordeel van de twijfel, en zou dit ook in de eerste twee jaren van De Koning kunnen krijgen. Haar toevoeging aan Annex I vanaf 1980 is dan ook geen aanleiding om deze subsidie met ingang van dit jaar niet aan het plafond te laten toerekenen op grond vuistregel b; dit temeer daar deze toerekening in 1981 weer zou terugverhuizen naar de ODA-afdeling, en de eventuele correctie in de jaren 1980-'82 slechts een bedrag van f. 0,25 mln. per jaar zou vereisen, wat te weinig is om hiervoor deze twee perioden minder onderling vergelijkbaar te maken.

f. 19,5 mln (die ook als aandeel in de totale Antillenhulp op een hoger niveau kwamen dan ten tijde van Pronk³⁰⁴), zijn overgenomen in regel B.4 van tabel 7.2.

Bij de 'opvang en begeleiding van *buitenlandse werknemers* en *voormalige rijksgenoten* in Nederland' stuiten we in De Konings lijstje van januari 1978 op een kennelijk negatieve houding ten aanzien van toerekening aan het plafond van de drie subposten die hij hierbij onderscheidde.³⁰⁵ Dit soort uitgaven volledig buiten het ontwikkelingsplafond plaatsen vind ik echter te negatief, zoals ook in het vorige hoofdstuk naar voren kwam (zie subparagraaf 6.3.1). Er zijn evenwel geen gegevens om nauwkeurig te bepalen hoeveel van de destijds voor buitenlandse werknemers en voormalige rijksgenoten opgevoerde reserveringen wel of niet als mede op ontwikkeling gericht kan worden beschouwd. Een fiftyfifty-verdeling lijkt mij daarom ook hier weer het meest redelijk.³⁰⁶ Na aftrek van de post 'remigratie naar Suriname' resteren daarom in regel B.5 van tabel 7.2: f. 81,8 mln; f. 77,6 mln; f. 64,8 mln; f. 64,8 mln; en f. 63,0 mln. als onterecht toegerekend.

Daarnaast, en ten slotte, bevatte de non-ODA-overzichten in de MvT's nog twee andere plafond-toerekeningen, die ik in het vorige hoofdstuk wel als voor 100 procent aanvaardbaar heb opgevat. Dat doe ik ook in dit hoofdstuk, zij het nu wel met enige aarzelingen.³⁰⁷

Het totaal van de oneigenlijke toerekeningen: De nieuwe tabel 7.2, met het geheel van de oneigenlijke toerekeningen aan het ontwikkelingsplafond in de periode-De Koning in zowel de ODA als de non-ODA-afdeling, ziet er daarna uit als gepresenteerd op p. 832.

Vergelijking met de analoge tabel 6.2 in hoofdstuk 6 suggereert dat het aantal begrotingsposten waarin zulke toerekeningen zijn aangetroffen, gelijk is gebleven. Dit identieke aantal

³⁰⁴) Bij Pronk zaten de percentages in 1976 en '77 voor alleen de Antillen op ruim 6 procent, in De Konings periode stegen zij in 1978-'82 van bijna 8 naar 11,5 procent in 1981, en gingen zij weer omlaag naar ruim 9 procent in 1982; met nergens enige toelichting op de aard van de begrote bedragen.

³⁰⁵) Te weten: 'opvang buitenlandse werknemers; opvang Rijksgenoten; en spreiding Rijksgenoten' (Dierikx et al.red., 2007, p. 4). Een half jaar later had De Koning dit negatieve standpunt, dat tijdens de discussie over de regeringsverklaring blijkbaar niet veel weerklank had gekregen, nog niet helemaal opgegeven: in de MvT voor 1979 stond althans dat er over de 'opvang en begeleiding van buitenlandse werknemers en (voormalige) Rijksgenoten' nog (altijd) overleg gaande was 'teneinde deze toerekeningen van oneigenlijke aard niet langer ten laste van het ontwikkelingshulpplafond te brengen' (MinBuza 1978a,nr. 2, p. 125). De uitslag van dit overleg heb ik nergens aangetroffen, maar het feit dat deze uitgaven nog tot en met de MvT voor 1982 voor 100 procent ten laste van het plafond op de non-ODA-begroting bleven staan, maakt duidelijk dat De Konings voorstel ook uiteindelijk niet werd overgenomen. Overigens werd de toerekening voor 1982 in november 1981 wel met f. 14,1 mln. verminderd door het kabinet-Van Agt-2 (volgens het regeringsantwoord op de schriftelijke vraag no. 54 van de Tweede Kamer opgenomen in MinBuza 1981d, nr. 2, p. 16). Omdat de vermindering echter pas na de periode-De Koning plaatsvond neem ik deze correctie niet mee in regel B.5 voor 1982 van tabel 7.2.

³⁰⁶) Maar dan maak ik wel een uitzondering voor de post 'remigratie naar Suriname', een post die al sedert 1977 op de begroting prijkte, telkens voorzien van een PM of -notering, en vanaf 1981 voor het eerst met een bedrag, f. 5,7 mln., dat in 1982 werd herhaald (MinBuza 1980b, p. 158, en 1981d, nr. 2, p. 146). Ik beschouw deze financiering als evident zó veel nuttiger voor Suriname dan voor Nederland, dat ik niet aarzel deze bedragen wel geheel ten laste van het plafond te accepteren.

³⁰⁷) Bij de ene toerekening, die van de post: 'herstructurering economie', is die aarzeling het grootst ten aanzien van de bedragen in de eerste drie jaren (1978-'80), toen nog met de van Lubbers & Pronk geërfde opzet werd doorgevoerd – hoewel intussen bekend was geworden dat er weinig terecht was gekomen van de oorspronkelijke bedoelingen. Vanaf 1981, nadat er in 1980 een nieuw akkoord was gesloten met EZ, werd de opzet echter zodanig gewijzigd dat de toerekeningen aan het plafond in de jaren 1981 en '82 wellicht met nog meer recht het voordeel van de twijfel verdienden dan in de eerste drie jaren.

De andere non-ODA-toerekening waarmee ik in het vorige hoofdstuk geen probleem had was voorlichting over en ten behoeve van ontwikkelingssamenwerking; ten aanzien daarvan zijn mijn aarzelingen het kleinst.

Ik analyseer bij beide kwesties de gang van zaken in de verschillende jaren in de latere secties in de subparagrafen 7.3.3 en 7.3.4, waarin ook de redenen voor mijn aarzelende beoordelingen worden uiteengezet.

regels, met alleen enkele aangepaste omschrijvingen, betekent echter niet dat er geen hogere bedragen werden toegerekend. De Koning verwees in zijn eerste interview in *IS* weliswaar naar dit kabinetsvoornemen met alleen de woorden, dat 'het *aantal* posten dat niet voldoet aan de strikte criteria voor zuivere ontwikkelingshulp (...) niet zal worden vergroot' (*IS* 1978, p. 26; cursivering toegevoegd). Maar dit is geen erg ambitieuze doelstelling, zodat het relevanter is na te gaan of toegerekende *bedragen* wel of niet werden verhoogd.

Tabel 7.2: Oneigenlijke toerekeningen aan het ontwikkelingsplafond, 1978-'82 (in mln. gld.)

	1978	1979	1980	1981	1982
A. ODA:					
1.onrealist.leningenramingen ^a	52,7	—	6,8	16,7	11,5
2.schuldenregelingen	466,5 ^b	165,0	150,4	50,0	50,0
3.ORET	—	100,0	100,0	100,0	100,0
B. non-ODA:					
1.rentesubsidies	93,6	112,6	141,3	203,0	275,0
2.nat.& int.apparaatskosten	58,0	66,7	71,3	75,4	82,9
3.instituten & cursussen	44,1	40,4	42,2	47,4	50,7
4.overige hulp Ned.Antillen	12,5	15,5	17,4	18,5	19,5
5.opvang buitenl.w.&rijksgen.	81,8	77,6	64,8	64,8	63,0
Totaal oneigenlijk	809,2	577,8	594,2	575,8	652,6
Totaal non-ODA	542,8	572,5	586,9	564,9	670,4
Oneigenlijk in % plafond	23,9%	15,9%	14,9%	14,2%	15,3%
Non-ODA in % plafond	16,1%	15,7%	14,7%	14,0%	15,6%

a) In 1978 alleen van NIO, vanaf 1980 alleen van FMO

b) Inclusief f. 300 mln. suppletoir

Bronnen: regel B.1: NAR 1986, p. 42 (met correctie voor 1978).

overige regels : ontleend aan of berekend uit de MvT's in resp. MinBu-za 1977a, 1978a, 1979c, 1980b, 1981d.

Bezien we het totaal van de in tabel 7.2 vermelde oneigenlijke toerekeningen (zie de vetgedrukte regel), dan blijken de optellingen weliswaar jaarlijks, met uitzondering van 1981, in absolute zin toe te nemen.³⁰⁸ De stijging was echter wel zodanig beperkt (ondanks de inflatoire aandikking), dat het aandeel van oneigenlijke toerekeningen als percentage van het ontwikkelingsplafond in de meeste jaren gestaag daalde (van 23,9 naar 14,2 in 1981), en alleen in 1982 weer steeg tot 15,3 procent (zoals in de voorlaatste regel van de tabel berekend is). Dit was zo ongeveer het tegenovergestelde van wat er in de periode-Pronk gebeurde. Vergeleken met de letterlijke tekst in de regeringsverklaring ('geen verhoging') heeft dit kabinet zijn belofte dus weliswaar alleen in 1981

³⁰⁸) Bedacht moet namelijk worden dat het totaal van 1979 óók steeg ten opzichte van Pronks totaal van 1978: f. 509,2 (als vermeld in tabel 6.2). Dit laatste werd immers onder De Koning suppletoir verhoogd met f. 300 mln aan nieuwe schuldenregelingen voor enkele MOL's in 1978 (vermeld in voetnoot b bij tabel 7.2).

waargemaakt. Maar de relatieve daling van deze toerekeningen gedurende het grootste deel van deze periode mag wel als een stap in de goede richting worden gekwalificeerd, ook al ging het dan in 1982 weer mis.

Er hoort echter wel de kanttekening bij dat deze procentuele daling gedeeltelijk te danken was aan de sterke afname van de schuldenregelingen na 1980, hoewel het niet zeker is dat de gegevens daarover in de laatste twee jaren compleet waren. In elk geval waren de schuldenregelingen nog van 1978 tot en met 1980 de grootste begrotingsvervuiler van deze periode (maar hun aandeel daalde snel van 58 naar 29 en 25 procent van het totaal). Terwijl vervuiler no.3 in 1978 (de opvang van buitenlandse werknemers en voormalige rijksgenoten) in de jaren daarna ook redelijk daalde, is daarentegen de voormalige no. 2 (de rentesubsidies) zodanig sterk gaan stijgen, dat die vanaf 1981 de grootste vervuiler werd (met toenemende aandelen van 35 en 42 procent van de totalen in die jaren). En de nieuwe op een na grootste vervuiler werden in deze laatste jaren de nationale en internationale apparaatskosten (met twee keer 13 procent van het totaal).

Wel zijn er in tabel 7.2 enkele regels die uit diverse subposten bestaan, en daarbij zijn in de periode-De Koning wel nieuwe vervuilingen verschenen (zoals blijkt uit de verwijzing naar de opvang van Vietnamese vluchtelingen in laatste MvT).³⁰⁹ Verder was ook regel A.3 van tabel 6.2 in het vorige hoofdstuk van een heel andere aard dan dezelfde regel van 7.2: de toen genoemde bijsturingsmaatregelen bij het Werkgelegenheidsfonds van het kabinet-Den Uyl in 1976 en '77 zijn slechts in de verte te vergelijken met het geheel nieuwe ORET-programma, dat vanaf 1979 de plaats innam van dit eerdere fonds. Omdat dit programma geheel ten laste van het plafond kwam, zijn er in die zin dus wel degelijk ook nieuwe oneigenlijk toerekeningen ontstaan die onder het vorige kabinet nog niet bestonden.

Het was dan ook niet vreemd dat De Koning in zijn laatste MvT toegaf dat er naast de gehandhaafde oneigenlijke toerekeningen ook nieuwe waren toegevoegd. Hij deed daarom op de volgende bladzijde de aanbeveling, dat 'in de komende regeerperiode' niet alleen de 'zogenaamde oneigenlijke toerekeningen moeten worden beëindigd', maar ook 'geen nieuwe oneigenlijke toerekeningen moeten plaatsvinden' (MinBuza 1981d, nr. 2, p. 65). Jammer dat hij in de onder zijn eigen verantwoordelijkheid voorgestelde en uitgevoerde begrotingen niet even doordacht en consequent is geweest, of heeft kunnen zijn.³¹⁰

Verder zijn, wederom ter vergelijking met de vorige periode, nog twee regels over de non-ODA-toerekeningen toegevoegd aan tabel 7.2: zowel in absolute als in procentuele zin waren de bedragen en percentages van De Koning aanzienlijk hoger dan die van Pronk. Beide ministers

³⁰⁹) De verwijzing volgde op de constatering, dat in de afgelopen vier jaar 'de oneigenlijke toerekeningen werden gehandhaafd', en luidde desondanks: 'terwijl daarnaast de kosten van overtocht en eerste opvang van Vietnamese vluchtelingen mede ten laste van het hulpplafond werden gebracht' (MinBuza 1981d, nr. 2, p. 64). Ik beschouw deze toerekening als terecht. Iets dergelijks was ook al eerder gebeurd bij de door mij slechts gedeeltelijk als oneigenlijk beschouwde nationale apparaatskosten. Ten aanzien daarvan merkte de MvT voor 1979 op dat 'daarnaast' aan de al eerder toegerekende kosten van het departement en de Buitenlandse Dienst 'enkele specifieke posten' werden toegerekend 'die duidelijk betrekking hebben op ontwikkelingssamenwerking, maar waarvan toerekening tot nu toe niet plaatsvond.' Er werd maar één voorbeeld van genoemd, maar het was volgens deze MvT wel 'de belangrijkste' van de nieuwe toerekeningen, namelijk die van 'de uitkeringsregeling, waarvan in hoofdzaak teruggekeerde deskundigen en vrijwilligers profiteren' (MinBuza 1978a, nr. 2, p.125).

³¹⁰) Wat dit betreft was de minister niet alleen te slordig en ondoordacht tewerkgegaan in zijn oorspronkelijke voorstellen voor de regeringsverklaring, maar ook opvallend inconsequent geweest ten aanzien van een in december 1978 met algemene stemmen door de Tweede Kamer aangenomen motie-Pronk. Daarin was hem gevraagd de OS-begroting 'volgens een meerjarenplan te zuiveren van oneigenlijke ontwikkelingshulp' (*de Volkskrant* 5 mei 1979). Hoewel De Koning tegen die motie 'geen bezwaar' had gehad, voerde hij haar daarna toch niet uit, zodat Pronk zich drie maanden later geroepen voelde daarop nog eens aan te dringen. Een licht aangepaste motie werd nu echter wel ontraden door de minister, daarin gesteund door de regeringsfracties van CDA en VVD, die zich inmiddels op het standpunt stelden, 'dat de slechte economische situatie het onmogelijk maakt een bevredigend plan uit te werken' (idem). Deze nieuwe motie werd op 24 april 1979 met steun van SGP, GPV en de Boerenpartij verworpen (zoals *de Volkskrant* op 25 april 1979 stelde onder de kop: 'De Koning mag belofte breken').

vonden het wenselijk deze non-ODA-uitgaven zo laag mogelijk te houden, wat Pronk dus beter lukte dan zijn opvolger. Maar De Koning slaagde er wel in die van hem in vier van zijn vijf jaren sterker te verlagen dan Pronk, terwijl hij ook in zijn laatste jaar nog onder de laatste twee percentages van Pronk wist te blijven. Of dat echter zinvol was zullen we aan het eind van de volgende sectie nog eens bespreken.

Nederland en de internationale omvangsdoelstelling

Keren we tot slot weer terug naar tabel 7.1 (zie p. 812), voor de resterende regels 4 t/m 8. Allereerst is dan op te merken dat er wederom sprake is van tegenstrijdigheden tussen de regels 5 en 6, net als in de tabellen 5.2 en 6.1 in de twee vorige hoofdstukken: beide regels betreffen de gerealiseerde uitgaven in alleen de ODA-afdeling van de Nederlandse hulp (zoals regel 4 alleen de begrote ODA-bedragen weer-geeft). Maar regel 6 is netto-gedefinieerd (minus de ontvangen aflossingen). Dit laatste zou moeten betekenen dat de vermelde bedragen *lager* zijn dan die in regel 5, maar dat blijken zij niet te zijn in drie van de jaren: die van 1979, '81 en '82 zijn *hoger*! De hoofdoorzaak is dat de cijfers van regel 6 uit een andere bron komen (van de DAC), die mogelijk op andere gegevens is gebaseerd dan die in de MvT's; ook kunnen er wisselkoersverschillen schuilen in de uit dollarbedragen omgerekende guldens in deze tabel. Zoals in de vorige hoofdstukken, zal ik deze verschillen ook hier weer negeren, en mij hierna beperken tot de alleen uit de DAC-bron afkomstige cijfers van de regels 6 t/m 8.

Regel 7 laat zien dat Nederland volgens de DAC-rapporten ook in elk jaar van de periode-De Koning de internationale omvangsnorm (0,7 procent van het BNPmp voor de netto uitgegeven ODA) weer ruimschoots overschreed (de stijging in procentpunten was ongeveer gelijk aan die in de periode-Pronk – al wordt het verschil ten voordele van de laatste iets groter als het jaar 1978 uitsluitend aan diens verantwoordelijkheid wordt toegeschreven (in dat jaar voegde De Koning er immers alleen zijn suppletoire schuldenregeling aan toe).

Met deze ODA/BNP-percentages overtrof Nederland vanaf 1979 ook de relatieve ODA-prestatie van Zweden, dat in 1977 en '78 nummer 1 was geweest van de DAC-lidstaten (samen met Noorwegen in 1978). Vanaf 1980 werd de voorsprong op deze laatste twee landen zelfs flink groter, omdat in dat jaar bij beide het percentage terugliep (wat het bij Noorwegen ook in 1981 nog deed, toen het Zweden al weer iets steeg). Het Nederlandse percentage bleef stijgen tot het in 1982 stagneerde op 1,08 (toen de twee Skandinavische landen weer beide groeiden en meer dan de helft van hun achterstand op Nederland inliepen (alles volgens DAC 1983, p.190). Deze relatief hoge ODA-prestatie van Nederland krijgt nog meer relif als ik in herinnering roep, dat ons land juist in de jaren 1981 en '82 macro-economisch een veel slechtere periode doormaakte dan de OESO-groep gemiddeld.

Vergeleken met de ODA/BNP-prestatie van de DAC-groep als geheel (inclusief Nederland en deze Scandinavische landen), getoond in regel 8, deed Nederland het in deze jaren nog veel beter dan in de periode-Pronk, zelfs nu de DAC-groep inmiddels vaker op de helft van de 0,7%-norm uitkwam en er in 1980 en '82 nog wat bovenging (DAC 1983, p. 190).

Uiteraard werden deze resultaten wel iets beschadigd door de hierboven besproken oneigenlijke toerekeningen, maar de schade is beperkt omdat die de netto-ODA/BNP-percentages slechts met enkele honderdsten van 1 procentpunt besmetten, en het oneigenlijkheidspercentage van het plafond van 1978 in de jaren daarna ook nog tot iets meer dan de helft terugliep in 1981, al ging het in '82 weer wat omhoog – terwijl dat in de periode-Pronk wisselvalliger verliep, met een piek in

1976, wellicht omdat diens schuldenregelingen pas echt hoog werden toen de Surinaamse verrekening erbij kwam.³¹¹

Is het nog van belang erop te wijzen dat tot aan 1981 het aandeel van de non-ODA-bedragen als percentage van het ontwikkelingsplafond in deze periode eveneens daalde (van 16 naar 14 procent, zoals tabel 7.2 laat zien)? De Koning hechtte daar kennelijk wel aan (zoals ook zijn brief van 2 januari 1978 aan Van Agt suggereerde).

Een dergelijk streven dient echter op zichzelf geen nuttig doel, omdat het miskent dat de non-ODA-afdeling ook diverse uitgaven bevat die (soms gedeeltelijk gecorrigeerd) een bijdrage vormen aan het realiseren van ontwikkelingsdoelstellingen, of zelfs onmisbaar zijn voor het behouden of verhogen van de kwaliteit van de ODA-uitgaven. Bovendien: hoewel het waar is dat de non-ODA-afdeling een groot en snel stijgend deel van de oneigenlijke toerekeningen herbergde (van 36 procent in 1978 oplopend tot 75 procent in 1982³¹²), je kunt dat alleen reëel reduceren door de toerekeningen die afkeuring verdienen aan te pakken, niet door te streven naar een verlaging van het totaal van de non-ODA-bedragen.

7.3.2 Het bilaterale en multilaterale hulpbeleid

Net als in hoofdstuk 6 ligt ook in deze subparagraaf de nadruk op de bilaterale hulpverlening, en dan met name op die aan de concentratielanden – nog altijd het dominante onderwerp bij de publieke OS-discussie in Nederland. Weliswaar leek het bilaterale hulpkanaal bij De Koning niet een keuze bij gebrek aan beter, zoals bij Pronk – bij wie het multilaterale kanaal, waaraan hij principieel de voorkeur gaf, belangrijk tekortschoot in het bereiken van de meest behoeftige groepen in de Derde Wereld. Bij De Koning heb ik zo'n uitgesproken voorkeur voor het ene of het andere kanaal niet aangetroffen. Wel schreef hij in zijn eerste MvT (voor 1979), dat het beleid 'onverminderd gericht' zou blijven 'op een versterking van [de] multilaterale hulpverlenende organisaties' (van de VN, internationale financiële instellingen en de EG). Maar hij zag ze toch als niet meer dan 'zinvolle aanvullingen op het bilaterale instrumentarium', dat voordelen had (zoals een ervaren en deskundige staf en expertise en de mogelijkheid voor Nederland om er een rol in te spelen), en nadelen (al werden alleen 'verwijten van inefficiency, duplicatie van werkzaamheden en gebrek aan coördinatie' genoemd – MinBuza 1978a, nr. 2, p. 74-75).

Deze wat ambivalente houding ten aanzien van beide hulpkanalen is bij De Koning ook zichtbaar in de ontwikkeling van de procentuele verhouding tussen de bi- en de multilaterale hulp. Anders dan in de periode-Pronk, vertoonde deze ratio geen systematische stijging of daling in de huidige periode: terwijl het aandeel van de bijdragen via multilaterale instellingen bij Pronk, na een piek van 32 procent in 1975, daalde tot 26 procent in 1978, steeg het onder invloed van De Konings begrotingen ineens weer tot 30 procent in 1979. Maar dat was geen blijvende positie: na een terugval tot 25 en 24 procent in 1980 en '81, steeg het aandeel multilateraal in '82 weer tot 28 procent.³¹³

Overigens werd de scheiding tussen de bilaterale en multilaterale kanalen geleidelijk aan minder scherp. Er ontstonden namelijk ook steeds meer vormen van samenwerking tussen beide,

³¹¹) Deze lage procentpunten voor oneigenlijk zijn overigens nattevingerwerk omdat ik, net als in het vorige hoofdstuk, voor mijn schatting van ODA-besmetting het bedrag van de netto-ODA-uitgaven volgens de DAC (regel 6 in tabel 7.1) alleen heb verminderd met de bedragen van het ORET-programma genoemd in regel A.3 en met de helft van de non-ODA-bedragen in de B-afdeling van tabel 7.2 – wat in beide afdelingen allemaal begrote bedragen zijn en geen werkelijke uitgaven. Ik heb de details van mijn uitkomsten daarom in dit hoofdstuk maar weggelaten.

³¹²) De stijging van het aandeel van de oneigenlijke toerekeningen in de non-ODA-afdeling werd uiteraard vooral door de exploderende rentesubsidies veroorzaakt.

³¹³) Alle percentages berekend uit de Nederlandse netto ODA-uitgaven volgens DAC 1982 (p. 215) en 1983 (p. 237).

aangeduid als co-financiering of multi-bi-hulp. De motieven konden verschillen: een multilaterale instelling die additionele financiering en/of expertise zocht, of een of meer donorlanden die om bepaalde redenen betrokkenheid van een internationale organisatie wensten (in de sectie over binding kom ik nog terug op één aspect daarvan). Gegeven de veelsoortigheid van het fenomeen was de omvang ervan in de Nederlandse OS-begroting niet nauwkeurig aan te geven, maar de DGIS-beoordeling van deze mengvorm was in de periode-De Koning wel positief (Dierikx et al., red., 2007, d.d. 11 februari 1981, respectievelijk p.754 en 749-750).

Het meeste van wat er in deze periode op het gebied van de multilaterale hulpverlening door Nederland werd gedaan is reeds in paragraaf 7.2 behandeld, zodat in latere secties van deze subparagraaf alleen op enkele nog niet genoemde aspecten daarvan zal worden ingegaan. In de eerstvolgende sectie komt van de bilaterale hulp allereerst de veel stof opwerpende maatregel van De Koning aan de orde om het aantal concentratielandenbeleid te beperken.

Minder concentratielanden op basis van dezelfde criteria?

Reeds in zijn eerste interviews gaf minister De Koning te kennen dat vermindering van het aantal concentratielanden een van de beleidsombuigingen was die hij wél overwoog bij het globaal continueren van het door kabinet-Den Uyl gevoerde ontwikkelingsbeleid. Lag in het interview in *IS* het motief van deze vermindering nog uitsluitend bij het op deze wijze kunnen verlichten van de onder Pronk sterk gestegen werklast van de BuZa-staf, in de min of meer tegelijkertijd afgenomen vraaggesprekken met journalisten van *Trouw* en *NRC Handelsblad* ging het daarentegen meer over politieke vraagtekens bij de handhaafbaarheid van bepaalde landen, met name Cuba.³¹⁴ Drie weken later benadrukte ook premier Van Agt in de Eerste Kamer de kritisch vragen over de hulp aan Cuba: bevestigend dat een formele beslissing pas bij de volgende begroting zou worden genomen, nam deze daarop wel alvast een voorschot: 'wanneer wij vandaag te beslissen zouden hebben, dan zou deze beslissing voor 1979 negatief zijn op basis van hetgeen wij nu weten' (*NRC Handelsblad* 16 februari 1978). Terwijl De Koning zowel tijdens de daarna volgende begrotingsdebatten in beide Kamers als in antwoord op vragen van Kamerleden over de keuzecriteria en de landen die voor schrapping in aanmerking zouden komen, de boot nog afhield met het argument dat de interne gedachtenvorming daarover nog niet was voltooid. Op 24 mei vond bij DGIS de beleidsbespreking plaats op grond waarvan de minister (onder andere) concludeerde, dat 'op basis van het armoedecriterium en een bovengrens van circa \$ 600 per hoofd van het BNP' de concentratielandstatus van 'in beginsel' vijf landen zou komen te vervallen: Cuba, Tunesië, Peru, Colombia en Jamaica.³¹⁵

In dit besluit vielen drie dingen op: vier van de vijf te schrappen landen lagen in Latijns-Ame-

³¹⁴) In het *IS*-interview kwam Cuba ook wel ter sprake, maar daar stelde De Koning dat over de voortzetting van de concentratielandrelatie met dat land na 1978 een nieuw besluit moest worden genomen in het licht van de bestaande keuzecriteria. Van deze criteria beaamde de minister weliswaar dat die 'in beginsel' alle drie 'even zwaarwegend' waren, maar het armoedecriterium zou daarbij wel het 'eerste selectiecriterium' worden (*IS* 1978, p. 28). In de beide kranteninterviews kwamen de Cubaanse interventies in Afrika nadrukkelijk als groot bezwaar naar voren (Kussendrager & Mingelen 1978 en Spanjer 1978). Hoewel de van de minister opgetekende woorden nog enkele slagen om de arm hielden, concludeerde *NRC Handelsblad* als kop van zijn aankeiler van Spanjers interview alvast op de voorpagina: 'Hulp aan Cuba stopt, Indonesië gaat door' (21 januari 1978).

³¹⁵) Uit het verslag van de bespreking van 24 mei 1978 (opgenomen in Dierikx et al., red., 2007, p.142-146, met de geciteerde woorden van De Koning op p.144). De woorden 'in beginsel' kwamen voort uit de nog vereiste fiatteringen van directies en leiding van DGIS, de ministers Van der Klaauw en Van Aardenne en de ministerraad. Kort daarna kwam er nog bij dat De Koning ook nog een inspraakmogelijkheid toezegde aan de VCO van de Tweede Kamer (waarop ik hieronder nader inga). Andere conclusies uit de bespreking van 24 mei hielden in dat de beëindiging als concentratieland niet het onmiddellijk staken van de hulp aan de afvallende landen zou betekenen, en dat over de voortgezette samenwerking met de wel gehandhaafde landen nog verder beraad zou volgen (idem p.145).

rika, en één in Afrika; na de schrapping van de genoemde vier zou er, afgezien van Suriname, op het westelijke halfrond geen enkel Nederlands concentratieland meer overblijven; en onder de afgekeurde landen zaten maar twee van de acht nieuwe concentratielanden die Pronk in 1974 had toegevoegd: Cuba en Jamaica.

Deze keuze riep dus diverse vragen op, onder andere in de VCO van de Tweede Kamer, die op 29 juni 1978 bijeenkwam voor een (eerste) mondeling overleg met de minister.³¹⁶ Hoewel er nog een definitiever overleg zou volgen, kan op grond van het verslag van dit eerste overleg worden geconcludeerd, dat De Koning zowel in de notitie die hij had voorgelegd als mondeling veel van de vragen van de VCO-leden kon beantwoorden – zij het uiteraard niet altijd tot volle tevredenheid van degenen die ze stelden. Bijvoorbeeld, de repliek van De Koning dat het (grotendeels) vervallen van Latijns-Amerika als gebied in het concentratiebeleid niet betekende dat de hulp aan die landen zou (moeten) eindigen – uitgezonderd die aan Cuba, die na het voltooiën van de lopende projecten en verplichtingen wel geheel zou worden stopgezet. Sommige Commissieleden vonden deze reactie een miskennis van de politieke betekenis van de concentratierelatie; anderen vreesden dat zo toch de regionale spreiding van de Nederlandse hulp zou verminderen – het laatste was overigens minder erg dan het eerste.

Twee zaken bleven echter onderbelicht tijdens dit VCO-overleg, c.q. vooralsnog onbevredigend beantwoord:

- Of en in hoeverre een vermindering van het aantal concentratielanden nuttig, nodig en/of adequaat was als middel om de kwaliteit van de bilaterale hulp te kunnen handhaven, of verhogen?
- Als de keuze van de vijf afvallende landen alleen of voornamelijk gerechtvaardigd was op grond van het armoedecriterium,³¹⁷ plus het additionele politieke argument in het geval van Cuba, hoe stond het dan met de vervulling van de andere twee criteria door de wel gehandhaafde concentratielanden?

Op de eerste kwestie kom ik verderop terug bij het tweede mondelinge overleg met de VCO, toen er nieuwe informatie over ter beschikking kwam. De tweede vraag bespreek ik hier. Maar eerst moet worden vermeld dat de oorspronkelijke drie keuzecriteria van Pronk door De Koning licht werden gewijzigd: qua formulering enigszins aangepast, en gedeeltelijk in een andere volgorde gezet, waren het in essentie echter nog altijd dezelfde criteria.³¹⁸ Het eerste criterium was nog steeds de mate van armoede – hoewel daaraan nu onder invloed van Pronks commentaar 'de behoefte aan buitenlandse hulp' was toegevoegd, een aspect dat bij Pronk nog deel uitmaakte van zijn tweede criterium. Diens veelbesproken derde criterium was bij De Koning echter het tweede

³¹⁶) Dit overleg was op 15 juni 1978 toegezegd door De Koning naar aanleiding van mondelinge vragen die Pronk op die datum over hetzelfde onderwerp stelde. In de VCO drong Pronk er op aan om, net als het CDA in 1975 had gedaan bij zijn voornemen het aantal concentratielanden uit te breiden, ook deze keer met de Kamer te overleggen vóórdat de beslissing aan de beoogde afvallende landen zou worden medegedeeld. De fracties van de VVD en het CDA hadden daaraan echter niet zo'n behoefte, en de minister zag ook staatsrechtelijke bezwaren. Desondanks was hij wel bereid, als de VCO dat wilde, het (nog te nemen) kabinetsbesluit nog vóór de openbaarmaking met de Commissie te bespreken. Aldus werd besloten, waarbij 29 augustus 1978 werd vastgelegd als datum van het vervolgoverleg (Tweede Kamer 1978d, p. 1-3).

³¹⁷) Waarvoor het op 24 mei 1978 genoemde maximum van 600 dollar per hoofd overigens in de VCO-vergadering werd verlaagd tot 550 dollar, een limiet die ook door de Wereldbank werd gehanteerd bij de IDA – waarbij de minister aantekende dat deze limiet ook gold bij het Nederlandse doelgroepenbeleid in Categorie III (Tweede Kamer 1978d, p. 6).

³¹⁸) Ik bespreek hier de officiële versie van de tekst hierover zoals die in september 1978 werd neergelegd in de MvT voor 1979 (MinBuza 1978a, nr. 2, p.77), mede omdat deze in één opzicht een verbetering inhield van de tekst van de notitie die de minister in het eerste VCO-overleg had voorgelegd. Anderzijds bevatte de op 29 juni 1978 voorliggende notitie ook details en aspecten die in de latere MvT-versie ontbreken. Hoewel deze op zichzelf wel relevant en verhelderend waren, met name voor de toepassing van het nieuwe tweede criterium, laat ik die hier achterwege.

criterium geworden, en nu veel beknopter en scherper omschreven als: 'de mate waarin het ontwikkelingsland uitvoering geeft aan een op verdeling gericht beleid.' Daarnaast was 'de mate dat de mensenrechten in het betreffende land worden geëerbiedigd' – wat bij Pronk soms wel en soms niet deel uitmaakte van zijn derde criterium – bij De Koning gepromoveerd tot een zelfstandig derde criterium (MinBuza 1978a, nr.2, p. 77).

Op deze criteria was de score van de twaalf overgebleven concentratielanden (exclusief Suriname)³¹⁹ als volgt.³²⁰ Terwijl zij alle twaalf onder de genoemde armoedegrens van \$ 550 per hoofd van het eerste criterium zaten, was het anders bij het (nieuwe) tweede criterium. Beginnend met de zes die onder Pronk nog voldeden aan zijn hiermee overeenkomend derde criterium, of er niet al te zeer mee strijdig waren, kan van Sri Lanka worden gezegd dat het nog altijd wel oké was, terwijl dit misschien voor Boven-Volta ook nog wel waar was – hoewel hier nog niet zeker was of de in 1978 voorziene vervanging van het militaire door een democratisch regime houdbaar zou blijken. Over Noord-Jemen bestonden in 1974 al kleine twijfels, en die waren in 1978 nog steeds niet weggenomen. Maar bij Egypte leken de vorige bedenkingen eerder groter dan kleiner te zijn geworden, terwijl Zambia in de vorige periode iets meer in orde leek te zijn dan nu. Bij Tanzania, ten slotte, begon wel een begin van twijfel te groeien, al hing die vooral samen met het uitblijvende succes van de toen bewonderde *Ujamaa*-filosofie. Maar er kwam in dit land ook nog bij dat het met de mensenrechten niet goed ging, een punt dat in het vorige hoofdstuk nog onderbelicht was gebleven. Kortom, terwijl Tanzania toen wel en nu wat minder scoorde ten aanzien van het tweede criterium, zat het bij het derde criterium van De Koning nu in een verder verslechterde situatie. En dat gold ook voor Egypte, alwaar de gesignaleerde vraagtekens ten dele ook de mensenrechten betroffen, terwijl het op dit punt ook in Noord-Jemen nog lang niet goed ging. Ook bij twee andere landen, Zambia en Sri Lanka, begonnen op onderdelen van dit derde criterium dingen te haperen (in het eerste vooral de ingeperkte vrijheid van meningsuiting; en in het laatste met name die van de minderheidsgroep van de Tamils, die naar afscheiding was gaan streven).

Het enige land van deze zes waarover, wat het mensenrechtencriterium betreft, nog niets negatiefs gerapporteerd werd was Boven-Volta. Echter, als we dit land om die reden tevens het enige zouden willen noemen dat aan *alle* criteria van De Koning voldeed, dan hoort daar wel de kanttekening bij dat dit bij criterium 2 méér een niet al te negatieve dan een echt positieve score betrof. De andere vijf landen van deze groep – die, hoewel soms slechts matig, of inmiddels in mindere mate, maar nog steeds wel positief scoorden bij dit tweede criterium – deden dat dus niet, of niet meer, bij het derde.

Waren er bij de zes landen die onder Pronk niet aan zijn derde criterium beantwoordden misschien één of meer die inmiddels wél aan De Konings tweede criterium voldeden? Eigenlijk leek dat alleen bij Soedan enigszins het geval te zijn; althans, van de positieve ontwikkeling op politiek gebied die voor Pronk de doorslag had gegeven, werd nu gemeld dat die was doorgegaan en versterkt. Of het daarmee ook een land was geworden met een typisch op verdeling gericht beleid was wel de vraag, maar tegen een welwillende beoordeling op dit punt was nu minder bezwaar dan in 1974, mede ook omdat de Nederlandse hulp sindsdien gelegenheid had gekregen het qua verdeling nog zwakke beleid van de Soedanese regering aan te vullen. Bij drie van de overige gehandhaafde landen konden ook wel enige verbeteringen worden opgemerkt, maar terwijl het bij Indonesië wel aannemelijk leek dat die in de nabije toekomst zouden worden uitgebreid, was dat bij Bangladesh en Kenya nog verre van zeker. Daarnaast riep ook het beeld van de twee andere landen de nodige twijfel op: wat het Indiase beleid betreft toonde de Nederlandse beoordeling zich

³¹⁹⁾ Ter herinnering: Pronk was in 1975, na de onafhankelijkheid van Suriname, op twintig concentratielanden uitgekomen en beëindigde in 1976 de concentratielandstatus van Turkije en Nigeria.

³²⁰⁾ Ik gebruik bij deze beoordeling uitsluitend, en zonder nadere paginavermeldingen, de in de bijlagen bij de MvT voor 1979 vermelde gegevens over deze landen (MinBuza 1978a, nr. 2, p. 37-61) – tenzij wat daar gerapporteerd werd evident in strijd was met informatie uit andere bron.

te goedgelovig over de officieel beleden, maar nauwelijks waar gemaakte, herverdelingsintenties in dit land; en ten aanzien van Pakistan waren de analyses van het recente beleid wel realistisch kritisch, maar de aangekondigde veranderingen leken nog te pril om tot optimisme te kunnen stemmen.

Als op grond van criterium 2 één (Soedan) of hooguit twee landen (plus Indonesië) nu terecht tot de concentratielanden werden gerekend, veranderde criterium 3 (de mensenrechtensituatie) daar dan nog wat aan? Bij Soedan niet: daar was volgens de MvT-rapportage sinds eind 1977 amnestie verleend aan de overgrote meerderheid van de politieke gevangenen en een zodanige nationale verzoeningspolitiek doorgevoerd dat van een behoorlijk beleid op het terrein van mensenrechten mocht worden gesproken – al zou dat in 1983 weer veranderen toen de burgeroorlog (vooral in Zuid-Soedan) opnieuw uitbrak. Maar terwijl in Indonesië tegen eind 1977 wel verbetering was ontstaan op het gebied van de mensenrechten, zoals de MvT schreef, bleef van het totaal van de politieke gevangenen toen nog ruim tweederde op vrijlating wachten, en werd over gebreken in de rechtspleging, de persvrijheid en het kiesstelsel geheel gezweigen, evenals over de Indonesische bezetting van Oost-Timor.³²¹ Bij de vier overige landen waren in Bangladesh en India de politieke en algemenere mensenrechten veel duidelijker toegenomen; die in Kenya en Pakistan echter nog nauwelijks, of alweer verslechterd.

Samengevat: onder de twaalf overblijvende concentratielanden zaten er dus maar twee (Boven-Volta en Soedan) die aan alle criteria van De Koning voldeden, zij het niet bij elk even glanzend, en twee andere (Kenya en Pakistan) die buiten het armoedecriterium bij geen van de andere twee 'drempels' hadden kunnen worden doorgelaten.³²² Onder de overige acht landen waren er zes die naast het armoedecriterium ook nog bij criterium 2 door de beugel konden (Sri Lanka, Noord-Jemen, Indonesië, Egypte, Zambia, en Tanzania, hoewel bij de laatste drie deze score wel aan het verslechteren was), en twee die alleen criterium 3 eveneens haalden (Bangladesh en India).

De winst van de voorgenomen schrapping van vijf concentratielanden was dat De Koning er, op één uitzondering na, in slaagde de grote inconsequentie te corrigeren waarmee Pronk in de vorige periode, ondanks zijn benadrukking van de gelijkwaardigheid van de drie criteria, nooit in het reine was kunnen komen: alle vijf de landen behoorden altijd al tot de zes rijkste concentratielanden, terwijl vier van hen zelfs ruim boven de op zichzelf al tamelijk hoge grens van De Koning zaten – alleen Colombia zat er ietsje dichterbij. En de uitzondering waarvoor ook De Koning moest buigen, was Suriname, wat natuurlijk wel een geval apart was dat daarom formeel niet altijd tot de concentratielanden werd gerekend, maar dat in 1978 wel op het dubbele zat van het BNPph van Jamaica, het hoogste van de geschrapte vijf (World Bank 1980, respectievelijk p. 159 en 111).

Wat de andere twee criteria betreft was De Koning echter net zo aan het rommelen als Pronk in de vorige periode. (Of Suriname wel aan de criteria 2 en 3 voldeed, zullen we verderop in een aparte sectie zien.)

De winst van De Koning zou echter niet lang duren. Zijn keuzen riepen zodanig hevige protesten op, dat na enkele maanden ook de bijna consequente toepassing van het armoedecriterium weer moest vervallen.

³²¹) Dat de invasie in Oost-Timor en het moorddadige bewind in dit daarna tot 'provincie' verklaarde deeleiland geen enkele belemmerende factor bleek te zijn voor de handhaving van Indonesië als concentratieland, terwijl de niet-opgedrongen activiteiten van Cuba in Afrika wél de doorslaggevende redenen waren om de concentratieland- en elke andere hulprelatie volledig te beëindigen, bewijst hoezeer het kabinet-Van Agt-1 met twee maten mat!

³²²) Het woord 'drempel' stamt van De Koning, die zowel mondeling in de VCO als bij zijn herformulering van de drie 'selectiecriteria' in de MvT voor 1979 stelde, dat deze 'als "drempels" zullen worden beschouwd' (respectievelijk Tweede Kamer 1978d, p. 6, en MinBuza 1978a, nr. 2, p.77). Als dit betekende dat een land dat er niet in slaagde alle drempels te passeren geen concentratieland kon blijven, dan klopte dit dus alleen bij Boven-Volta en Soedan, en bij het eerste slechts ternauwernood.

De protesten: politiek in allerlei soorten

Het verzet tegen het schrappingsbesluit van De Koning was niet alleen hevig, het kwam ook al op gang vóórdat het voornemen daartoe voor de tweede keer met de VCO werd besproken.³²³ Dit was vooral een gevolg van het feit dat er ook op DGIS zelf tegen werd geopponeerd, met name door zes van de ambtenaren die bij de hulp aan de vier Latijns-Amerikaanse landen waren betrokken.³²⁴ Op 4 augustus 1978 schreven zij een memo aan de minister, waarin zij, naast het feit dat zij noch de ambassades waren betrokken bij het besluit, onder zijn aandacht brachten dat in drie van de vier landen (over Cuba werd gezwegen) veelbelovende activiteiten gaande waren die aansloten bij de op de armste groepen gerichte doelstelling van Nederland, en dat deze landen bij uitstek behoefte hadden aan Nederlands politieke steun.³²⁵

Dat hun argumenten de minister niet op andere gedachten zouden brengen, hadden de auteurs van het memo waarschijnlijk al voorzien,³²⁶ want zij (of enkelen van hen) namen op zich hun contacten in de betreffende landen (inclusief de ambassades en enkele daar werkzame Nederlandse ontwikkelingswerkers) en in de Derde-Wereldbeweging en de media in Nederland te mobiliseren tegen het besluit (Tempel 1984, p. 52). Zij waren wellicht niet de enigen: ook het bericht dat *NRC Handelsblad* op 10 augustus 1978 als primeur op zijn voorpagina bracht over het aanstaande besluit van De Koning, was gelekt.³²⁷ En deze krant liet het daar niet bij. Niet alleen voerde hij die dag zelf het protest aan met een scherp, en uit nogal dik hout gezaagd, hoofdredactioneel commentaar, ook werden de reacties afgedrukt van drie fracties uit de Tweede Kamer en van twee medefinancieringsorganisaties – die zich 'alle vijf bezorgd uitlieten over het verbreken van de vaste ontwikkelingshulprelaties met Zuid-Amerika' (idem p. 53). En die actie vervolgde de krant daags daarna met een tweetal berichten van zijn correspondent in Rio de Janeiro, Roel Jansen, die rapporteerde over verbazing over en kritiek op het Nederlandse besluit, zoals hij die vernam van Nederlandse en autochtone deskundigen en officials in Colombia en Peru (Jansen 1978a en b). Dat overigens de autoriteiten in deze en de andere drie landen op deze wijze via de Nederlandse pers prematuur het nieuws uit Nederland ontvingen, 'terwijl het overleg met de betrokken regeringen bij lange na niet was afgerond', had het hoofd van VDO, mevrouw Beunder, 'erg vervelend' genoemd.³²⁸

Terwijl andere kranten, weekbladen en radio en tv het door *NRC Handelsblad* aangezwengeld-

³²³) Een flink deel van deze sectie is gebaseerd op het onderzoek van Pauline van den Tempel naar de oorsprong van het schrappingsbesluit, de oppositie daartegen en de behandeling ervan in het parlement (als gepubliceerd in Tempel 1984). Ik dank haar ook voor de overdracht van een deel van het materiaal waarop zij haar bevindingen baseerde.

³²⁴) Eén van hen was de latere OS-minister voor de PvdA, Eveline Herfkens, die vooral belast was met de financiële hulp aan deze vier landen. De anderen behandelden de technische hulp aan twee of meer van deze landen (Tempel 1984, noot 99, p. 98).

³²⁵) Het betreffende memorandum no. 47 is in mijn bezit en bevat de met de hand geschreven opmerking van de chef van DFO, dat deze het niet met het memo eens was, doch de beweegredenen begreep die er aanleiding toe hadden gegeven.

³²⁶) En voor zover zij anders hadden verwacht, zal de uitnodiging die de minister hun op 15 augustus deed toekomen voor een gesprek met hem op 31 augustus 1978, ze hebben duidelijk gemaakt dat dit niet meer over het besluit zelf zou kunnen gaan. Het besluit zou namelijk definitief worden na het tweede mondelinge overleg met de VCO op 29 augustus. Ook de mededeling aan de ambassadeurs van de vijf geschrapte landen zou er niet door worden beïnvloed, want die zouden op dezelfde dag, maar voorafgaand aan het gesprek met de ambtenaren, door de minister officieel op de hoogte worden gesteld. De uitnodiging aan de zes ambtenaren (No. 163/78) is eveneens in mijn bezit.

³²⁷) De redacteur van het bericht, C.J. Verschure (1978), was een ex-medewerker van VDO, die na het aantreden van De Koning naar *NRC Handelsblad* was overgestapt (Tempel 1984, p. 53).

³²⁸) Aldus Max van Weezel, in *Vrij Nederland* van 19 augustus 1978, die in hetzelfde artikel, naast andere misvattingen, minister De Koning er ook van betichtte 'een nieuwe norm voor ontwikkelingshulp' te hanteren, namelijk: 'de volstreekte Verelendung', waarbij het 'voor Nederland niets meer uitmaakt of een regering bereid is tot broodnodige sociale veranderingen of alles bij het oude wil laten' (Weezel 1978).

de protest snel en over een breed front oppikten, met 'overwegend negatieve publiciteit', intensiverde dit dagblad zelf in de week vóór het geplande tweede overleg tussen De Koning en de VCO op 29 augustus zijn gerichte opiniëring tegen het regeringsvoornemen, zowel met eigen commentaren als via gastschrijvers (Tempel, 1984, p. 53-55).³²⁹ Hoewel er in de Derde-Wereld-beweging aanvankelijk nog niet veel reactie ontstond, deels omdat voor maar drie van de vijf betrokken landen een landencomité opereerde,³³⁰ wist de algemenere BOW wel aandacht te trekken met zijn persbericht dat op 26 augustus 1978 op de ANP-telex verscheen.³³¹

Op het VCO-overleg zelf had dit eerste publiciteitsoffensief echter nog niet veel invloed, althans niet in de zin dat zich al enige verandering van het besluit aftekende. Wel hadden de zes vertegenwoordigde partijen er nog steeds veel vragen over – al waren die bij twee partijen niet beslissend: bij de VVD niet omdat die, als enige, de plannen van De Koning in praktisch alle opzichten steunde; en bij de PvdA niet, omdat die inmiddels had laten blijken de voorgestelde veranderingen volledig af te wijzen.³³² De andere vier, inclusief De Konings eigen partij, waren niet a priori tegen ingrepen in het concentratiebeleid: het CDA had bijvoorbeeld al tijdens de begrotingsbehandeling in het voorjaar een reductie van het aantal landen en het hanteren van 'niet te zeer gespecificeerde criteria' bepleit (Tempel 1984 p. 47); terwijl andere partijen nog wel moesten worden overtuigd door de voor de reductie opgegeven, of betere, argumenten, wilden zij tevens, net als het CDA, meer duidelijkheid over de mogelijkheid de hulp op andere manieren voort te zetten. Ook vroegen verschillende partijen zich voor ten minste drie van de vijf landen nog af of die wel echt in aanmerking kwamen voor verwijdering van de lijst – wat dat betreft leken alleen Cuba en Tunesië definitief voor de bijl te zullen gaan: het eerste omdat 'niemand het [er] meer voor opnam', zoals Van den Tempel vaststelde (idem p. 60), en het laatste omdat niemand tegen de schrapping was.³³³

³²⁹) Opmerkelijk was vooral de toon van de Leidse hoogleraar Galjart, die in NRC Handelsblad van 26 augustus 1978 de verwijdering van de Latijns-Amerikaanse landen kenschetste als 'het zoveelste voorbeeld van het grandioze onbenul waarmee in Nederland ontwikkelingshulp wordt bedreven, een onbenul gebaseerd op een groot en goed hart, onbekendheid met de materie en niet zoveel grijze massa dat het anderen op gaat vallen' (Galjart 1978). Op 23 en 30 augustus plaatste deze krant ook nog commentaren van twee ex-ambtenaren die het besluit kritiseerden (VerLoren van Themaat 1978 en Dussen 1978). Andere commentatoren uit de wetenschappelijk hoek zochten het meer in actie achter de schermen, zoals brieven aan de voorzitter van de VCO, het CDA-Kamerlid Van Aarts. De brief van de Tilburgse hoogleraar Jansen (SJ) van 23 augustus 1978 vocht met name de BNPph-maatstaf van het armoedecriterium aan, terwijl het hoofd van de Caraïbische afdeling van het KITLV, dr Marks, op 24 augustus een warm pleidooi hield voor de handhaving van Jamaica (Tempel, 1984, p. 98, noot 111).

³³⁰) En twee van de eerst genoemde comité's waren niet geïnteresseerd iets tegen het besluit te ondernemen. Alleen dat voor Colombia: de 'Aktie Colombia', was wel bereid en in staat op de barricaden te gaan voor dat land – maar wel pas na de vakantie (Tempel 1984, p. 57).

³³¹) Deze Bond van zo'n driehonderd voorheen, of nog steeds, in ontwikkelingslanden werkzame ontwikkelingsspecialisten en vrijwilligers, kritiseerde eveneens het gebruikte armoedecriterium als reden om de vijf landen van de lijst te halen – aldus het telexbericht (Tempel 1984, p. 56).

³³²) In het geanonimiseerde verslag van deze VCO-bijeenkomst is bij de drie grootste partijen – CDA, PvdA en VVD hadden respectievelijk zeven, zeven en vier fractieleden in de VCO, en D'66, PPR en SGP slechts één (Tweede Kamer 1978e, p.1) – niet altijd duidelijk wie het woord voerde, ook omdat niet is vermeld wie aanwezig waren. In de twee passages die iets van de PvdA weergeven is echter in één geval onmiskenbaar Pronk aan het woord, en in de tweede waarschijnlijk ook, zodat ik hier steeds naar hem zal verwijzen.

³³³) Twee van de aanwezigen verklaarden zelfs expliciet geen bezwaar te hebben tegen de afvoering van Tunesië: Van Rossum (SGP), en Pronk. De laatste, die zei 'geen moeite te hebben' met de verwijdering van dit land, omdat het 'al veel hulp ontvangt in het kader van het EG-Middellandse-Zeebeleid en geen dringende behoefte meer lijkt te hebben aan specifieke hulp uit ons land' (Tweede Kamer 1978e, p. 4), verwoordde hiermee een opmerkelijke correctie van zijn eigen beleid in de vorige periode: dit waren namelijk ook toen al twee van de punten die ik noemde als redenen voor twijfel aan de handhaving van Tunesië als concentratieland (zie p. 584 van hoofdstuk 6). Tijdens de bespreking lijkt de ex-minister geen expliciet bezwaar te hebben gemaakt tegen de schrapping van Cuba, maar dat wel wel buiten de VCO, onder andere in een van de twee artikelen in *NRC Handelsblad* waarnaar ik hieronder verwijs. En natuurlijk waren er ook nog politieke partijen die geen lid waren

In dit VCO-overleg stelde De Koning opnieuw, en met nog meer nadruk dan in de vorige bijeenkomst, dat de voorgestelde beperking van het aantal concentratielanden uitsluitend ten doel had een 'betere kwaliteitsbeheersing van de geboden hulp mogelijk te maken', een streven waarbij ook 'de reorganisatie van het ambtelijk apparaat, zowel op het departement als daarbuiten' een rol zou spelen (Tweede Kamer 1978e, p.1). Dat met deze bewering echter nog allerm minst de *noodzaak*, laat staan de *doelmatigheid*, van de voorgenomen schrapping van de vijf landen was aangetoond of plausibel gemaakt, scheen de meeste commentatoren zowel binnen als buiten de VCO te ontgaan. Sommigen vonden zelf al dat de Nederlandse hulp naar te veel ontwikkelingslanden ging en versnipperd was over te veel activiteiten, en namen voetstoots aan dat dit ook gold voor de hulp aan concentratielanden.³³⁴ In deze vergadering verzette alleen Pronk zich tegen deze redenering van de minister.³³⁵

Of het schrappen van de vijf landen de beheersproblemen bij de bilaterale hulp werkelijk zou oplossen en tevens een verbetering van de kwaliteit zou impliceren, was echter aan het eind van de vergadering nog even onduidelijk als aan het begin – mede omdat de meeste aanwezigen de minister waarschijnlijk ook zo wel wilden geloven: in elk geval werd de vraag of de vijf te verwijderen landen echt een relatief hogere werkbelasting en lagere kwaliteit met zich meebrachten door niemand gesteld.

Bij de verdere discussie over het onderwerp of, afgezien van Cuba, ook de andere op de nominatie staande landen terecht van de lijst werden afgevoerd, benadrukte De Koning nog eens wat

van de VCO, die het wel voor Cuba opnamen (zoals de PSP en de CPN).

³³⁴) Merkwaardig genoeg een verwarring waaraan De Koning zelf voedsel had gegeven in de vorige VCO. Daar verwees hij als 'algemene achtergrond' van zijn beperkingsvoornemen naar 'de gegevens dat thans ontwikkelingsprojecten worden uitgevoerd in niet minder dan 51 ontwikkelingslanden, dat in de laatste jaren het Nederlandse budget voor ontwikkelingssamenwerking verdrievoudigd is, dat de normen voor het gevoerde doelgroepenbeleid aanzienlijk zijn verfijnd en dat bij dit alles de bestaffing [er stond 'bestrafing'] slechts toegenomen is met iets meer dan 20%' (Tweede Kamer 1978d, p. 6; de VVD voegde er in dezelfde vergadering aan toe dat het om 'niet minder dan 2000 projecten' ging – idem p. 5). Het meeste in deze zin is waar, maar wat zeggen de projecten in deze 51 landen, de verdrievoudiging van het totale ontwikkelingsbudget, de normen van het doelgroepenbeleid en de te kleine toename van het aantal OS-ambtenaren in Den Haag *over de werkbelasting van de staf die bij de hulp aan de 18 concentratielanden betrokken was en over de kwaliteit van dit laatste deel van de bilaterale hulp*? Het enige gegeven dat ik in twijfel trek zijn de projecten in de bedoelde 51 landen: Sprietsma telde namelijk twee weken later op basis van de in januari 1978 door het ministerie gepubliceerde projectenlijst per 1 september 1977 'ruim 2.800 projecten in uitvoering in 93 landen' (Sprietsma 1978, p. 916). Het merendeel van deze projecten (73%) zat weliswaar in de 18 concentratielanden, maar dit aandeel is stellig minder schokkend dan het in het vorige hoofdstuk genoemde veel grotere aantal van de landen buiten deze groep, dat samen met Suriname en de Nederlandse Antillen bilaterale hulp ontving van Nederland: in Pronks jaren liep dit aantal op van 80 naar 92 landen. En volgens dezelfde bron liet De Koning dit aantal in 1978 verder stijgen tot 94 landen (Haan et al. 1984, p. 47-60). Met andere woorden: het schrappen van vijf concentratielanden die met elkaar in 1978 maar net 10 procent van de hulp aan de concentratielanden ontvingen (zie ook de volgende voetnoot), betekende weinig in het licht van deze versnippering – nog daargelaten overigens of die wel moest worden bestreden, want deze grote groep bevatte met name ook MOL's en MSA-landen in crisis.

³³⁵) Er was wel een CDA-lid dat een correctere redenering naast die van De Koning legde – overigens zonder die van de minister expliciet te kritiseren (maar dat kan ook liggen aan de onvolledige notulering van het verslag) – zeggende: 'Constateert men dat de mankracht tekort schiet en biedt een reorganisatie van het apparaat te weinig soelaas, dan lijkt met betrekking tot een aantal landen [bedoeld werd: concentratielanden] het omvormen van de arbeidsintensieve hulp in een vorm van hulpverlening die minder arbeidsintensief is, onvermijdelijk' (Tweede Kamer 1978e, p.3) – en dan misschien niet alleen in de vijf te schrappen concentratielanden, want die verwerkten in 1978 niet meer dan 10,5 procent van de hulp aan concentratielanden, exclusief Suriname! (het percentage is berekend op basis van de cijfers in de bijlagen bij de MvT voor 1979 – MinBuza 1978a, nr. 2, p. 37-61). Ik beschik overigens over een in de voorbereiding van de besluitvorming gemaakte interne notitie (d.d. 5 mei 1978, kenmerk DFO/BS) waarin de vraag werd gesteld of 'een beperking van het aantal concentratielanden wel het meest gerede middel is (...), omdat het arbeidsintensieve beheer van categorie III een minstens zo groot probleem vormt' (p. 3) – een terechte vraag die ik in de openbare stukken en de verdere debatten niet heb teruggezien!

hij ook in het eerste overleg al had aangegeven, namelijk dat de hulp aan deze vier landen en aan het Latijns-Amerikaanse continent geenszins zou worden stopgezet. Deze hulp zou zelfs niet per se hoeven te dalen, 'maar al naar gelang de behoefte van het land worden omgevormd' naar minder arbeidsintensieve vormen van hulp – 'zoals programmahulp, betalingsbalanshulp, hulp via particuliere organisaties, voedselhulp en noodhulp' (idem p. 2). De minister zette dit argument nog verder aan toen hij tegen het einde van de vergadering betoogde, dat 'de Nederlandse betrokkenheid bij deze landen niet zal verminderen, maar slechts anders gestructureerd' werd, zodat een 'structurele, met name in de zin van langdurige, samenwerking' met deze landen niet alleen 'wel degelijk mogelijk is,' maar ook, 'zeker ten aanzien van Jamaica en Peru, in het voornemen ligt' (idem p. 6).

Met dit laatste, zo vond een lid van de CDA-fractie, bracht de minister 'een nieuw element in de discussie,' waarover hij nog wel wat vragen had. Ook degenen die minder versnippering wilden vroegen zich kennelijk af wat dit precies zou betekenen – zoals de VVD die wilde weten of de hulp aan deze vier landen 'in de komende jaren gelijk zal blijven, of zelfs nog zal toenemen.' Maar terwijl de afgevaardigde van D'66, gezien 'de teneur die zich nu aftekent', stelde dat het hem beter leek de komende MvT af te wachten, opdat dan alles beter uit de doeken zou worden gedaan, kwam Pronk tot een heel andere conclusie: 'dat wat nu wordt voorgesteld als een omvorming van de hulp aan een aantal landen (...) naar een minder arbeidsintensieve aanpak' had naar zijn mening 'best tot stand' kunnen komen 'onder handhaving van de concentratielandstatus' van deze landen – en daar had hij natuurlijk wel gelijk in.

Zijn volgende stap was echter minder vanzelfsprekend. Bewerend dat de opheffing van de concentratielandstatus 'politieke consequenties heeft' vond Pronk, dat dit besluit 'het beste zo spoedig mogelijk in een openbaar debat tussen Kamer en Regering [kon] worden besproken' (idem p. 7). De meerderheid van de Commissie, uitgezonderd de leden van de PvdA, was dat echter niet met hem eens. Die besloot 'niet reeds vóór de aanbidding van de rijksbegroting' zo'n openbare gedachtenwisseling over de beleidsvoornemens van De Koning 'te bevorderen', en gaf er de voorkeur aan eerst kennis te nemen van de bijbehorende MvT 'alvorens nadere procedurele beslissingen te nemen' (idem p. 8).

Pronk legde zich daar echter niet bij neer. Nadat op 31 augustus de ambassadeurs van de vijf landen op de hoogte waren gesteld van het besluit, greep hij op maandag 5 september de 'regeling van de werkzaamheden' van de Kamer aan om namens zijn fractie te vragen de verslagen van de beide VCO-besprekingen met de minister 'op de agenda van de Kamer te plaatsen' – en wel 'nog deze week', omdat De Koning voor of na het komende weekend naar Indonesië zou vertrekken. Het was voorspelbaar dat ook de Kamermeerderheid dit verzoek verwierp, alleen al omdat het ministerie nog niet klaar was met de MvT (de afwijzing vond plaats 'bij zitten en opstaan', met alleen de fracties van PvdA, PPR, PSP en CPN vóór). En nòg wilde Pronk het niet opgeven: namens zijn fractie vroeg hij onmiddellijk na de afwijzing hem 'nog deze week in de gelegenheid te stellen de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking te interpellieren' over diens beslissing ten aanzien van de vijf concentratielanden (Tweede Kamer 1978f, p. 3335). Maar ook dat liep, na de theepauze, zonder verrassing af, nu bij hoofdelijke stemming: verworpen met 57 tegen 51 stemmen (idem p.3353).³³⁶

³³⁶) Aangezien de vier partijen die hem in eerste instantie steunden samen 59 zetels hadden in de Tweede Kamer, moeten we concluderen dat minstens acht van hun leden afwezig waren of tegen de interpellatie stemden.

De vraag is waarom Pronk ook deze tweede nederlaag nog opzocht: had hij mogen hopen dat via of na zijn interpellatie een andere Kamermeerderheid zou zijn ontstaan, die onmiddellijk zou overgaan tot het afkeuren van het inmiddels tot kabinetsbesluit verheven plan van De Koning? Dat lijkt zo goed als ondenkbaar, te meer daar Pronk toch al niet zo goed lag bij de regeringspartijen – ook al hadden die hem eerder in het jaar wel een interpellatie gegund over De Konings NCO-beleid (zoals we verderop nog zullen zien). Van den Tempel noteert bij deze afwijzing, dat bij de regeringspartijen deze keer ook 'de ergernis' meespeelde over Pronks 'hinderlijk volgen' van De Koning 'vanuit zijn voorsprong' als vorige OS-minister. Desalniettemin trof zij in toch nog zeven

Toch nog wijziging, maar waarom eigenlijk?

Nog voor dat de nieuwe MvT werd geopenbaard herhaalde Pronk, als om te bewijzen dat het hem niet alleen om politiek theater tegen het kabinet ging, in het openbaar zijn inhoudelijke en politieke kritiek op de maatregelen van De Koning. *NRC Handelsblad* van 12 en 13 september 1978 gaf hem daarvoor de ruimte.³³⁷ Voor de Kamerleden met een meer welwillende houding tegenover de inmiddels vastgestelde wijzigingen, werd de MvT die op 19 september gepresenteerd echter een teleurstelling: in plaats van een gedegen onderbouwing van de redenen om het aantal concentratielanden te verminderen, en of en hoe daarmee het beheersprobleem kon worden verkleind en de hulpkwaliteit vergroot, alsmede of bij de keuze van die landen ook de andere criteria hadden meegeteld, en in welke omvang en vorm de hulprelatie met vier (of drie) van de afgevalen landen zou worden voortgezet, bood deze MvT slechts vage of ontwijkende uiteenzettingen en weinig overtuigende argumenten.

Dat de voortzetting van de hulp nog niet helemaal vaststond, was nog enigszins begrijpelijk, maar dat de andere zaken zo inadequaat waren behandeld of weggelaten lag anders. Het leidde tot een regen van vragen in de schriftelijke voorbereiding van de in november voorziene begrotingsbehandeling. Maar liefst 40 van de 203 vragen die de VCO op 14 november aan de minister voorlegde, gingen over het schrappingsbesluit en daarmee verband houdende kwesties. Maar ook de beantwoording daarvan liet nog veel te wensen over – misschien omdat er maar weinig tijd voor beschikbaar was, of omdat De Koning tegen die tijd wel een idee had waar de aarzelingen van sommigen en het verzet van anderen in de Tweede Kamer op uit zouden gaan draaien.

Intussen was namelijk ook het maatschappelijke protest tegen het besluit van de regering op gang gekomen, en dat had zich in hoofdzaak op slechts één van de afgevalen landen geconcentreerd: Colombia.³³⁸ Dat protest werd voorbereid en aangevoerd door de 'Aktie Colombia' (hierna

dagbladen van 6 of 7 september 1978 kritische commentaren aan op de houding van de Kamermeerderheid (Tempel 1984, respectievelijk p. 100 en haar noot 140, p. 100-101). Daarnaast kregen de waarnemend voorzitter van de PvdA-fractie, Ed van Thijn, en de voorzitter van de Tweede Kamer, partijgenoot Vondeling, op de avond van 5 september 1978 gelegenheid de kwestie politiek hoog op te spelen op de tv en voor de radio (de eerste in een debat met CDA-fractie leider Aantjes), terwijl Van Thijn ook in *NRC Handelsblad* van 8 september uitgebreid zijn protest tegen wat hij een 'aantasting van oppositionele rechten' noemde, uiteen mocht zetten. Het lijkt dus niet uitgesloten dat Pronks nederlagen ook moesten dienen als aambeeld voor een politieke confrontatie van zijn partij met het kabinet.

³³⁷) De twee artikelen waarnaar ik hierboven al verwees. In het eerste poneerde Pronk dat de vermindering van het aantal concentratielanden 'prematuur en (...) zelfs overbodig' was, omdat een verlichting van de werklust zijns inziens in de eerste plaats gezocht had moeten worden in een verbetering van de departementale organisatie. Daarnaast was de keuze van de geschrapte landen volgens hem alleen gebaseerd op het eerste criterium, dat met het BNP per hoofd een inadequate maatstaf voor armoede gebruikte (Pronk 1978a). In het tweede artikel concentreerde Pronk zich op de politieke aspecten van de beleidswijzigingen. Naast zijn verbijstering over het juist nu in de steek laten van Peru, Colombia en Jamaica – dat op dat moment ook nog het voorzitterschap van de G77 vervulde –, kwam hij in dit artikel ook met zijn expliciete pleidooi voor de handhaving van Cuba. Zijn argumenten daarvoor waren, enerzijds: dat het 'binnenlandse ontwikkelingsbeleid' van dat land 'steun verdient', en anderzijds: hoewel hij 'een de-escalatie van de Cubaanse betrokkenheid in Afrika gewenst' noemde, dat een eenzijdige verbreking van de Westelijke samenwerkingsrelaties met dat land 'zal leiden tot een groter isolement (...)', een verharding van zijn politieke opstelling en een grotere afhankelijkheid van de Sovjet-Unie' (Pronk 1978b). Deze anderzijdse punten waren weliswaar belangrijke politieke argumenten, maar niet per se redenen om een land bij de concentratielanden op te nemen. Als het die status echter al heeft, en die wordt dan opgeheven om puur politieke redenen, dan is dit wel een relevante kritiek op die maatregel.

³³⁸) Naast het al genoemde ontbreken of niet geïnteresseerd zijn van landencomité's voor de overige vier landen schijnt ook van de zijde van het Nederlandse bedrijfsleven geen bijzondere druk te zijn uitgeoefend tot behoud van de vijf afvallende landen. Philips en Unilever en nog een tiental kleinere ondernemingen hadden weliswaar enige investeringsbelangen in Peru en Colombia, terwijl in Tunesië naast de eerste twee ook Heidemij en Grondmij actief waren (met name in projectontwikkeling). Maar in Jamaica opereerden geen grote Nederlandse bedrijven (Louisse 1979, p. 88), en in Cuba ging het voornamelijk om de levering van medische apparatuur door Philips

AC). Deze sinds 1974 actieve 'solidariteitsgroep' met de arme boeren in dat land, opgericht door daar (al of niet voorheen) werkzame ontwikkelingswerkers en journalisten, bestond inmiddels uit zeven 'Colombia-basisgroepen', die vooral in kerkelijk verband actief waren. Naast enkele bestuurs- en stafleden (gedeeltelijk door de NCO gefinancierd) beschikte AC ook over een vaste groep vrijwilligers en vele contacten en samenwerkingsrelaties met Christelijke boerenorganisaties en dito bonden van plattelandsvrouwen en -jongeren in Nederland. Door het mobiliseren van deze achterban kon AC met name CDA-kiezers in het agrarisch-christelijke deel van Nederland bewegen hun stem te verheffen tegen de maatregel van De Koning.³³⁹ De campagne culmineerde op 23 november 1978 in een open brief namens twintig mede-ondertekenende landelijke en lokale organisaties en groepen, die werd toegezonden aan VCO-voorzitter en lid van het CDA Aarts, en aan de woordvoerders van de andere Kamerfracties. Er werd onder andere in betoogd dat een bestendiging van de concentratielatie met Colombia gepast was, juist omdat in dat land uitstekende mogelijkheden bestonden om de doelgroepen daadwerkelijk te helpen – volgens AC een beter criterium voor het kiezen van concentratielanden dan het BNP per hoofd (Tempel 1984, p. 68). In dezelfde maand organiseerde AC ook nog een bezoek aan Nederland van een hoge functionaris uit Colombia, Mevrouw M.C. de Urribe, die ontmoetingen had met de minister, het Kamerlid Braks en de pers (idem p.70).³⁴⁰ Daarnaast was er ook nog de 'uitmuntende ambassadrice van Colombia', aldus De Koning, die in een later interview zelfs verklaarde dat die, 'een vriendin van Eveline Herfkens, de Kamer in 48 uur heeft omgeturnd' (Janssen, red., 1991, p.70).

Hoe dan ook, en wel of niet dankzij AC, aan de vooravond van het OS-begrotingsdebat in de Tweede Kamer waren de andere vier vervallen concentratielanden praktisch geheel in de schaduw beland. Weliswaar had de Christelijk Historische Jongerenorganisatie zich op 18 november 1978 nog uitgesproken voor zowel intensievere contacten met Latijns-Amerika als geheel als voor handhaving van Colombia, Jamaica en Peru (idem p. 69-70). En dat was ook het standpunt van de vier Medefinancieringsorganisaties (Cebemo, ICCO, Novib en Hivos). Deze MFO's, die overigens zelf in veel meer landen van dit halfrond actief waren, hadden hun mening echter al kenbaar kunnen maken in een gesprek met De Koning, dat eind augustus 1978 was gearrangeerd (idem p. 57). Omdat daar mede uit was voortgekomen dat deze MFO's een grotere rol zouden kunnen gaan spelen bij de hulp aan de afgevalen landen, protesteerden zij in het najaar niet meer zo hard – hoewel zij vlak voor de plenaire begrotingsdebatten nog wel contact hadden met diverse Kamerfracties, overigens ook over de vele andere onderwerpen die op de agenda zouden staan.

(waaraan volgens Van den Tempel 80 procent van de Nederlandse hulp besteed werd – 1984, p. 52). Het geheel van exportleveranties en investeringen uit Nederland aan en in deze landen was dan ook zo gering in aantal en importantie dat de werkgeversorganisaties niet in het geweer kwamen tegen hun verwijdering als concentratieland (idem p. 52-53) – al bleef dat laatste waarschijnlijk ook uit omdat, buiten Cuba, nog lang niet duidelijk was of, en in hoeverre, met het beëindigen van de concentratielatie ook de omvang van de hulp zou afnemen.

³³⁹) Alles ontleend aan Tempel (1984, p.66), die voorts met veel details beschrijft hoe AC na enige weken voorbereiding en het opstellen van een 15 pagina's tellende brochure waarin de belangrijkste bezwaren werden verwoord, in oktober begon met het bestoken van landelijke media, politieke partijen, het ministerie, maatschappelijke organisaties en andere groepen. In persoonlijke telefoontjes en brieven werd opgeroepen het protest te steunen en de kritiek verder te verspreiden. Gebruik kon ook worden gemaakt van drie toevallig in het land verkerende Colombiaanse boeren, leden van de Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (de ANUC), voor wie een gesprek kon worden gearrangeerd met het toenmalige CDA-Kamerlid, Gerrit Braks. Braks (die in maart 1980 tot het kabinet zou toetreden als minister van Landbouw en Visserij, als opvolger van Van der Stee die toen naar Financiën ging ter vervulling van de vacature-Andriessen), was vanwege zijn Wageningen-connectie speciaal geïnteresseerd in Colombia – de Landbouwhogeschool Wageningen was betrokken bij melkveeteeltprojecten in dat land, en zou een belangrijke factor worden in de lobby (idem p.72).

³⁴⁰) AC verwierf ook aanzien doordat zij haar argumenten kon baseren op gedeelten van het in het vorige hoofdstuk genoemde Coleval-onderzoek – een evaluatie van de Nederlandse hulp aan en particuliere investeringen in Colombia, waaraan ook enkele AC-leden hadden meegewerkt. Het eindrapport daarvan werd in december 1977 overhandigd aan Pronk (verderop zullen we nog zien wat De Koning met dit rapport deed).

In de twee dagen die de Tweede Kamer had uitgetrokken voor de OS-begroting voor 1979, 28 en 29 november 1978, kwam dan ook veel meer aan de orde dan alleen de wijzigingen in het concentratielandenbeleid – ook de eerste aanzet voor het gemengde kredietenprogramma en de terugdringing van de kapitaalmarktfinanciering veroorzaakten behoorlijk venijnige debatten. Desondanks werd aan het concentratiebeleid – dat nauwelijks representatief was voor het beleid van De Koning, maar wél veel publieke belangstelling en media-aandacht trok – onevenredig veel tijd besteed, zowel op de eerste als op de tweede dag. Nieuwe argumenten kwamen er echter nauwelijks meer op tafel.³⁴¹

De kern van de tegenover elkaar staande posities was nog altijd dat de oppositie de noodzaak van de wijzigingen bestreed en de gemaakte keuzes wilde terugdraaien, terwijl de regerings- en de meeste andere partijen de maatregelen in hoofdzaak wensten te handhaven – in hoofdzaak, omdat een deel van het CDA wél problemen had met de verwijdering van Zuid-Amerika uit het concentratiebeleid.

Pronk kwam op de tweede dag met een ontwerpmotie die, naar hij zelf zei, 'uitermate mild geformuleerd' was, en dus kennelijk bedoeld was als een ultieme poging was om een Kamermeerderheid te verenigen in een kritische herziening van de voorgenomen wijzigingen. Zijn tekst was echter niet alleen mild, maar repte zelfs met geen woord over wat de critici altijd het meest gestoord had: de beweerde noodzaak en het nut van een kleiner aantal concentratielanden. In plaats daarvan stelde Pronks motie slechts, dat de selectiecriteria 'gezamenlijk dienen te worden toegepast', en dat het voornemen om geen landen boven \$ 550 per hoofd te selecteren 'slechts op één van de drie' criteria was gebaseerd, waarna de regering werd verzocht 'dit voornemen nader te overwegen' (Tweede Kamer 1978g, p.1843).

In vergelijking hiermee had de ontwerpmotie die uit de CDA-fractie kwam, ingediend door haar leden Braks, Aarts, Mommersteeg en Van Dam, niet alleen meer alinea's, maar ook een duidelijker verzoek: na vijf opmerkelijk geformuleerde overwegingen, werd de regering uitgenodigd 'Colombia als concentratieland te handhaven' (idem p.1845).³⁴²

Zowel deze motie als die van Pronk werden door De Koning ontraden: met betrekking tot die van Pronk was zijn bezwaar, dat na de gevraagde heroverweging de beperking van het aantal landen een illusie zou worden; en tegen de motie van het CDA voerde hij aan, dat met drie criteria en buitenland-politieke overwegingen de keuze tussen de drie overige Latijns-Amerikaanse landen moeilijk en arbitrair zou worden (idem p.1853-1854).

De stemmingen over de moties vonden pas op 20 december plaats, en toen bleek allereerst dat Pronk het ook met deze motie niet haalde – alleen PvdA, PPR, CPN, D'66 en PSP stemden voor, één partij meer dan de vier die op 5 september zijn voorstel hadden gesteund om over de wijzigingen van De Koning op korte termijn een openbaar Kamerdebat te houden. Deze medestanders³⁴³ stonden daarna dus voor de keuze om de motie-Braks c.s. wel of niet te steunen – wat voor de een lastiger was dan voor de ander.

³⁴¹) Van den Tempel, die de Handelingen zorgvuldig had nageplozen, zette op een rijtje welke punten nog niet eerder waren genoemd, en of er nog wijzigingen waren in eerder ingenomen posities van partijen, of anderszins opvallende uitspraken (1984, p.74-78.). Het grootste deel van haar oogst is echter dermate oninteressant dat ik het hier laat bij drie voorbeelden: Pronks constatering dat de aangeboden alternatieven voor de afvallende landen maar een 'schamele troostprijs' waren (idem p.74, – het antwoord op vraag 102 van de Kamer had dat eveneens duidelijk gemaakt – zie *IS* 1979, p. 30-31), en het nadere inzicht van de VVD dat er 'mogelijk tē eenzijdig naar het armoedecriterium' was gekeken, en dat Colombia toch wel een 'grensgeval' was. Ook bij de nadere toelichting die de CDA-fractie vroeg viel de steeds terugkerende aandacht voor Colombia op (Tempel 1984, p.75).

³⁴²) Het opmerkelijke in de overwegingen was, dat van slechts één van de vijf punten was aan te nemen dat de oppositie die niet zou onderschrijven, namelijk: dat het 'nodig' was het aantal concentratielanden te verminderen.

³⁴³) De extra stem was die van de fractie van D'66 – die overigens door een fout in de Handelingen vervangen is door die van de fractie van DS'70. In de middelste kolom van dezelfde bladzijde staat namelijk dat Brinkhorst van D'66 verklaarde, dat zijn fractie 'uitdrukkelijk voor motie nr. 34' van Pronk zou stemmen, terwijl van DS'70 geen

Pronk had er ook moeite mee, zoals bleek in zijn van tevoren afgelegde stemverklaring: oneens met de overweging, dat er minder concentratielanden moesten komen. Bovendien betreunde hij het dat in de CDA-motie Colombia werd gekozen op basis van argumenten die hij 'erg zwak' vond. Zijn eigen motie was dus 'veel beter', maar als die zou worden verworpen, zou hij om twee redenen toch voor de CDA-motie stemmen: omdat het de enige manier was 'om nog iets te redden van het concentratiebeleid', èn: omdat 'de minister de motie heeft afgeraden' (Tweede Kamer 1978h p. 2503-2504).

Twee van de partijen die wèl voor Pronks motie hadden gestemd (D'66 en CPN) bleven consequent in hun weigering van de genoemde overweging, en volgden Pronk niet bij de stemming over de motie-Braks c.s. Ook de VVD stemde tegen deze motie, omdat zij een doorbreking van het armoedecriterium als limiet voor concentratielanden afwees. Het was dus uitsluitend dankzij de PvdA dat de CDA-motie toch nog het meerderheidsfiat kreeg – tegen waren, naast de al genoemde partijen, ook nog SGP en GPV (idem p. 2504).

Ten slotte: soepel was ook De Koning, die ondanks zijn ontrading van de motie later toch bereid was haar uit te voeren (Tempel 1984, p.78).³⁴⁴

Kan deze verlate reddingsactie van Colombia terecht worden genoemd en als winst worden beschouwd – en misschien ook om nog andere redenen dan die van Pronk? Stellig, als je voor elke hulp aan en positieverbetering van dat land bent. En de in het latere persbericht genoemde verdere accentuering van de doelgroepenondersteuning kan eveneens als winst worden gezien – al zat AC enkele jaren later wel met 'gemengde gevoelens, "een kater eigenlijk", over het eindresultaat.³⁴⁵ De beste keuze was Colombia dan ook zeker niet, zoals zowel de minister zelf als Pronk en de MFO's al enige keren hadden opgemerkt. Jamaica en Peru hadden betere papieren, zowel wat betreft hun binnenlands sociaal-economisch beleid, als wat betreft hun specifieke behoefte aan externe steun. Maar er stond wel tegenover, dat deze twee landen de armoedelimiet van \$ 550 per hoofd veel verder overschreden dan Colombia, terwijl Peru bovendien recentelijk in gebreke was gesteld voor zijn trage implementatie van projectafspraken (MinBuza 1978a, nr. 2, respectievelijk

enkele interventie genotuleerd is op deze of de vorige bladzijde (Tweede Kamer 1978h, p.2503-2504) en haar steun ook politiek niet te verwachten was.

³⁴⁴) Van den Tempel citeerde in dit verband nog een persbericht van VDO, d.d. 1 februari 1979, waarin stond dat de hulp aan Colombia in 1979, in tegenstelling tot vorig jaar, geheel uit schenkingen zou bestaan, en bestemd was voor op de armste groepen gerichte doelgroepactiviteiten. Het nieuwe bedrag was weliswaar lager – f. 14 mln. in plaats van f. 20 mln. in 1978 –, maar omdat er voorheen ook leningen bij zaten was het schenkingselement van de hulp in beide jaren gelijk (Tempel 1984, p.78).

³⁴⁵) De gemengde gevoelens van de AC vernam Van den Tempel van een ex-stafid, dat van mening was 'dat het beoogde alternatieve beleid, het [in Colombia] uit te voeren doelgroepenbeleid, niet van de grond is gekomen' (1984, p. 81). Toch had de Nederlandse regering wel deze intentie, zo vervolgt Van den Tempel met een citaat uit De Konings laatste MvT (voor 1982). Daaruit blijkt tevens dat ook het Coleval-rapport fungeerde als inspiratiebron, en dat de Colombiaanse autoriteiten in de nieuwe benadering participeerden met 'toenemende begrotingsbijdragen' (MinBuza 1981d, nr. 2, p. 37). De teleurstelling van het ex-AC-stafid kwam wellicht ook voort uit de geringe inschakeling van de AC bij het beleid, waardoor haar kritiek op de projectenkeuze onvoldoende werd gehonoreerd.

Minder optimistische meningen over het nieuwe beleid werden echter ook vernomen tijdens de 'Coleval-konsultatie', die de Kommissie Ontwikkelingssamenwerking van de Gereformeerde Kerken op 1 maart 1980 organiseerde. Minister de Koning, die er ook een toespraak hield en aan de discussie deelnam, beaamde 'dat de marges voor een gericht doelgroepenbeleid in Colombia eerder kleiner dan groter' waren geworden – hoewel ze er nog steeds wel waren, en Nederland het uiterste zou doen om ze te benutten (uit het verslag van de consultatie – Werkgroep Coleval-konsultatie 1980, p.10-11). Tijdens de discussies werd echter veel scepsis geuit over de effectieve mogelijkheden en intenties van het officiële beleid, mede omdat, zoals in de nabeschuiving werd geconcludeerd, 'een groot aantal vragen geheel of gedeeltelijk onbeantwoord bleef' (idem p. 23). Geen wonder dat Witteveen & Oppewal bijna drie jaar later, toen opnieuw werd verwacht dat Colombia van de concentratielandenlijst zou worden verwijderd – nu door minister Schoo –, meenden dat 'niemand' daar rouwig om zou zijn (1983, p.13).

p. 46-47 en 51-52).

De door de heropname van Colombia ontstane doorbreking van een consequente toepassing van het eerste criterium van de concentratielandenkeuze was evenmin winst – al was dit noch voor De Koning, noch voor veel van zijn critici een zwaarwichtig bezwaar. Zoals al in de eerste weken van zijn ministerschap was aangegeven was het hem vooral begonnen om een reductie van het aantal concentratielanden, en de voornaamste reden daarvoor waren de capaciteitsproblemen van de DGIS-staf.³⁴⁶ De heftigheid en de toon van de bezwaren die zijn voornemen losmaakte hadden de minister nogal verrast – en dat was nog problematischer geworden toen enkele maanden later ook de CDA-fractie erover verdeeld raakte. Voor de lieve vrede moest hij wel een veer laten: één land terugdraaien kon wel, en dat moest dan maar Colombia worden, het enige land waarover ook zijn agrarische achterban zich geroerd had.

Dit was dus de echte reden van de Colombiaanse 'redding' – een voornamelijk partij-politieke afweging van de pragmatische De Koning waarin beleidsinhoudelijke en ontwikkelingspolitieke motieven nauwelijks een rol speelden.

Ex-concentratielanden en bezinning op de concentratiegedachte

Hoe verging het de vier ex-concentratielanden in de rest van De Konings OS-jaren? Uitsluitend naar de omvang van hun van Nederland ontvangen hulp gekeken ging het twee van de afvallers niet slecht, in elk geval stukken beter dan Colombia – dat tot en met 1981 op een niet veranderende allocatie van f. 14 mln. per jaar bleef zitten, en in 1982 f. 15 mln. kreeg.³⁴⁷ Alleen Tunesië en Cuba bleven kwantitatief wat achter bij Colombia, althans wat de werkelijk ontvangen uitgaven betreft: die aan Tunesië gingen in 1979 weliswaar nog één keer omhoog tot f. 9,5 mln, terwijl ze daarna snel afnamen (Haan et al. 1984, p.57). Bij Cuba was de Nederlandse hulp uiteraard eveneens een aflopende zaak, maar die sprong in 1979 nog wel even naar bijna het dubbele van de uitgaven in 1978 (f. 10,1 mln.), voordat het in 1981 ineens minder dan een half miljoen werd.

Peru en Jamaica zullen echter niet het gevoel hebben gekregen dat zij na het vervallen van het concentratielandetiket in de steek werden gelaten. Peru's ambassadeur in Nederland had wel onmiddellijk gereageerd op de aangenomen Kamermotie ten aanzien van Colombia. De Koning liet via de Nederlandse ambassadeur in Lima weliswaar weten, dat hij deze motie als een hem 'opgedrongen uitzondering' wenste te beschouwen, maar verzocht ambassadeur Houben wel om de autoriteiten aldaar nog eens te herinneren aan 'de zeer belangrijke toezeggingen voor hulp' die Nederland in de komende jaren aan Peru zou blijven bieden (aldus het codebericht in Dierikx et al., red., 2007, p. 284-85). Afgaande op de werkelijke uitgavencijfers voor Peru in de al eerder geciteerde bron zullen die voor 1979 en '80 niet zijn tegengevallen: eerst een stijging van 127 procent ten opzichte van 1978 tot f. 29 mln in 1979, en een verdere stijging tot f. 34,3 mln in 1980. Er was in 1981 en '82 wel een dip, maar daarna steeg de hulp weer naar f.29,4 mln in '84, wat nog altijd méér was dan in enige eerder jaar van de Nederlandse hulp aan dit land (Haan et al. 1984, p. 58, en MinBuza 1986, p. 21).

Met Jamaica ging het nòg beter. Dat bleek al vóórdat De Koning daar in december 1979 officieel op werkbezoek ging: in 1978 waren de werkelijke uitgaven namelijk al tot het viervoudige

³⁴⁶) De reeds eerder geciteerde interne notitie van 5 mei 1978 had dit al benadrukt (zie p. 3 en 13 van de in noot 335 aangehaalde notitie, al had dit argument ook onbeantwoorde vragen oproepen op het ministerie (zie noot 335).

³⁴⁷) Althans volgens het persbericht van 7 april 1982 (IS 1982, p. 216). Reëel was dit dus een forse daling van de Nederlandse hulp aan Colombia – ook al was het schenkingselement in 1979 nominaal gelijk gebleven aan dat van 1978. De werkelijke uitgaven bleven daar echter gedurende de meeste van deze jaren nog stevig onder zitten, al liepen die wel geleidelijk op: van f. 8,4 mln in 1979, naar f. 10,8 mln en f. 12,7 mln in 1980 en '81 (Haan et al. 1984, p. 58), tot 14,3 mln in 1982 (MinBuza 1986, p. 21).

omhoog gegaan (tot f. 22 mln) en die stegen daarna nòg verder: tot f. 28 mln en f. 34,3 mln in 1979 en '80 (Haan et al. 1984, p. 58). Volgens Van den Tempel was De Koning tijdens zijn bezoek zo onder de indruk geraakt van de accute noden en de zinvolle bestedingsmogelijkheden in Jamaica 'dat hij voor nog drie jaar allocaties beloofde' – waarschijnlijk mede gestimuleerd door de Nederlandse Raad van Kerken, die nog vóór De Konings reis al 'had bepleit dat de hulp aan Jamaica door moest gaan' (Tempel 1984, p. 83). Dat klinkt als meer dan wat de werkelijke uitgavencijfers in 1981 t/m '85 tonen (Haan et al. 1984, p. 58, en MinBuza 1986, p. 21).³⁴⁸ Maar ook de aard van de verschillende maatregelen en de soepelheid waarmee sommige vormen van hulp verstrekt schijnen te zijn, suggereren dat Jamaica toch wel als een speciaal geval werd behandeld.³⁴⁹

Ter vergelijking: alleen gelet op de uitgaven in hun piekjaar 1980 ontvingen zowel Peru en Jamaica in elk geval méér – soms zelfs véél meer – hulp van Nederland dan elk van zeven andere landen die wèl concentratieland waren gebleven!

Wat betreft het beleid ten aanzien van de overgebleven, inmiddels weer tot dertien aangegroeide, concentratielanden (in strikte zin) vonden er in de rest van De Konings OS-periode geen wezenlijke veranderingen meer plaats. Alleen werden de jaarlijks licht stijgende hulpbedragen voor deze landen in 1981, bij de nieuwe allocaties voor dat jaar, tijdelijk op nominaal hetzelfde niveau gesteld – ten gevolge van de ongunstige ontwikkeling van Nederlands nationaal inkomen in 1980, zoals het persbericht van 13 februari 1981 verklaarde (IS 1981, p. 139).³⁵⁰ Toen bleek dus opnieuw, dat de concentratielanden ook in dit opzicht geen in alle opzichten geprivilegieerde groep binnen het totaal van de Nederlandse hulpontvangers waren.

In 1979 was er echter wel nog even wat politieke discussie naar aanleiding van de verdrijving van de Ugandese dictator Idi Amin in april van dat jaar. Buurland en concentratieland Tanzania had daaraan een actieve militaire bijdrage geleverd. Twee Kamerleden wilden dan ook in schriftelijke vragen aan Van der Klaauw en De Koning niet alleen weten of de regering bereid was het nieuwe bewind in Uganda te erkennen, maar ook of Tanzania niet in aanmerking kwam voor extra hulp (boven de bestaande allocatie van f. 95 mln. in '79).³⁵¹ De ministers toonden formele aarzelingen, al tenderden zij wel naar een positieve houding. Maar bij de additionele steun aan Tanzania maakten zij duidelijk, dat die alleen op grond van 'algemeen geldende criteria' werd overwogen, en niet 'ter ondersteuning van militaire acties, dan wel ter compensatie van de gevolgen daarvan' (IS 1979, p. 186-187).

Tot slot kan worden gesignaleerd dat reeds ten tijde van de discussies over de Konings beper-

³⁴⁸) Een in 1982 verschenen speciaal IS-artikel meldt bijvoorbeeld dat er in 1980 'een leningsbedrag van 49 miljoen gulden, bestaande uit 35 miljoen betalingsbalanssteun en 14 miljoen financiële hulp', werd verstrekt. Verderop stond ook nog dat Jamaica, na een schuldverlichting in augustus 1978, zijn renteverplichtingen in 1978-'80 kon consolideren in de vorm van een lening van f. 3,6 mln. op lagere (IDA)voorwaarden; en in november 1979 werd besloten tot verzachting van de in eerdere jaren verstrekte leningen ten bedrage van f. 93 mln, wat voor Jamaica een besparing aan rentekosten zou opleveren van 'plusminus' f. 20 mln (IS 1982, p. 105). Hoewel onduidelijk is op welk totaal deze maatregelen ten gunste van Jamaica geschat zouden moeten worden, lijkt er aanleiding om te vermoeden dat er ook na 1985 nog wel wat van De Konings beloften te besteden zal zijn geweest.

³⁴⁹) Daar was ook wel reden voor gezien de uitzonderlijke moeilijkheden waarin het land ten tijde van De Konings bezoek verkeerde. Wellicht is er mede daarom ook niet altijd strikt volgens standaardprocedures gewerkt. Dat werd althans gesuggereerd door de Algemene Rekenkamer, die in 1984 vraagtekens plaatste bij een deel van deze uitgaven, wat later in een tv-uitzending van 'Andere Tijden' op 7 oktober 2003 aanleiding gaf tot een tendentieuze verhaal over de toenmalige DFO-ambtenaar en latere OS-minister, Eveline Herfkens. Die zou niet alleen een fan van premier Manley zijn geweest, maar ook grote invloed hebben gehad op De Koning en de ambtelijke top.

³⁵⁰) Hoewel minister Van Dijk er in 1982 weer iets bij deed: 3 procent, was dit nog altijd minder dan de stijging van het ontwikkelingsplafond, dat toen toenam met bijna 6 procent (zoals uit tabel 7.1 berekend kan worden).

³⁵¹) Het betrof afzonderlijke vragen van een Eerste en een Tweede Kamerlid van verschillende politieke richting – respectievelijk De Gaay Fortman jr. van de PPR en Nijhof van DS'70 –, die desondanks min of meer hetzelfde bepleitten (weergegeven, samen met de antwoorden van de ministers, in IS 1979, p. 185-187).

king van het aantal concentratielanden zowel buiten als binnen het ministerie een herbezinning op gang kwam over de bedoelingen van het concentratielandenbeleid. Bij sommigen, zoals binnen de PvdA, gingen de ideeën over dit beleidsonderdeel meer in de richting van het in essentie reeds onder Pronk begonnen beleid, waarbij de hulp werd geconcentreerd op ontwikkelingslanden die aan bepaalde criteria voldeden, met name of die ten goede zou komen aan de armste groepen (zie bijvoorbeeld EVS 1980, p. 31-35). Bij DGIS ging het echter een andere kant op: men probeerde de diverse soorten hulp aan een aantal landen te hervormen tot samenhangende en goed geïntegreerde hulpprogramma's met een langetermijnperspectief en regelmatig ontwikkelings- en bestedingsoverleg met de autoriteiten van die landen.³⁵² In de praktijk bleek dat zulke programma's echter 'in slechts enkele landen' van de grond kwamen, terwijl 'in meerdere concentratielanden' sprake was 'van een wildgroei van hulpverleningsactiviteiten zonder duidelijke samenhang.' Dat was althans de waarneming van de interne Werkgroep die tegen het einde van De Konings OS-termijn werd gevormd om de ontstane problemen te inventariseren en mogelijke oplossingen aan te geven.³⁵³ Dat zou er ten slotte op uitdraaien dat vanaf 1984 concentratielanden voortaan 'programmalanden' werden genoemd, en dat er ook drie programmaregio's werden aangewezen: Sahel, Zuidelijk Afrika en Midden-Amerika (bij deze laatste werd Colombia voor de tweede keer van de lijst werd gehaald – Cooper & VerLoren van Themaat 1989a, p. 134).

Een ander speciaal geval was uiteraard Suriname, waar ook in deze periode weer belangrijke veranderingen plaatsgrepen.

Suriname

Na lezing van de interviews met De Koning waarin werd teruggeblikt op dit OS-ministerschap van hem, merkte ik dat hij geen enkel commentaar, impressie, gevoel, of wat dan ook, heeft laten registreren over zijn bijna vierjarige ervaring met de in 1975 onafhankelijk geworden Surinaamse ministaat – èn, mogelijk nog frappanter, dat hem daar blijkbaar ook niet naar gevraagd is. De reden kan niet zijn geweest dat er weinig belangwekkends gebeurde in die periode: ik noem alleen de staatsgreep van Bouterse c.s. op 25 februari 1980, en het eindeloze soebatten voor en na deze ingreep om tot een meer vruchtbare OS-relatie te komen – de decembermoorden in 1982 kwamen pas onder mevrouw Schoo. Zijn er geen interviewers geweest die naar De Konings impressies hebben gevraagd, of sprak hij liever niet over Suriname?³⁵⁴

³⁵²⁾ Zie bijvoorbeeld De Konings toelichting in de notities die hij aan zijn herhaalde overleg met de VCO in 1978 voorlegde: 'Kenmerkend voor de Nederlandse hulp aan concentratielanden is dat een gecombineerde inzet van de diverse hulpvormen mogelijk is en dat de samenwerkingsrelatie een langjarig karakter heeft' (Tweede Kamer 1978d en e, respectievelijk p. 8 en 10). Gelet op zijn verdere aanprijzingen (grotere effectiviteit en schaal, ensnellere beslissingen op basis van opgebouwde kennis van het ontvangende land) zou een uitbreiding van het aantal concentratielanden meer in de rede hebben gelegen dan een beperking.

³⁵³⁾ Volgens een redactionele voetnoot in het vijfde ING-boek werd deze Werkgroep 'medio 1981' ingesteld en veranderde haar oorspronkelijke naam: 'Werkgroep Allocatiebeleid Concentratielanden' in de loop van 1982 in de 'Werkgroep Herijking', die zich daarmee op de voorbereiding richtte van de Herijkingsoperatie van het bilaterale ontwikkelingsbeleid, die onder OS-minister Schoo haar beslag zou krijgen (Dierikx et al., red., 2007, p. 858, noot 1). De hierboven in de tekst aangehaalde woorden komen uit het latere tussenrapport van de Werkgroep, d.d. 22 juli 1982 (Dierikx et al., red., 2007, p.1004-1005), maar de genoemde gebreken waren al veel eerder bekend.

³⁵⁴⁾ In twee gevallen heb ik een antwoord kunnen krijgen op de eerste vraag: 1) de ex-journalist (en latere hoofdredacteur) van *de Volkskrant*, Pieter Broertjes die De Koning voor of in 1991 interviewde (Broertjes 1991), vertelde mij op 29 juli 2011 telefonisch dat hij vergeten had naar de Suriname-ervaringen van de minister te vragen; en 2) de ex-journalist Roel Janssen van *NRC Handelsblad*, die hem interviewde voor het door hem geredigeerde *Liber Amicorum* voor Ferdinand van Dam (in Janssen, red. 1991, p. 68-79), wees mij er in zijn mail van 24 augustus 2011 op dat zijn interview een wat beperktere focus had, zodat hij er daarom niet naar had geïnformeerd.

In deze sectie over Suriname zal ik eerst nagaan wat De Koning overkwam bij dit onderdeel van zijn bilaterale beleid en, aan het slot, hoe geoordeeld kan worden over zijn functioneren in wat een zo goed als continue crisis zou worden van het Surinamebeleid in deze periode.

Net een maand in functie werd De Koning geconfronteerd met wat ik in het slot van de gelijknamige sectie in het vorige hoofdstuk (subparagraaf 6.3.2) heb omschreven als 'het barsten van de bom' in de Surinaams-Nederlandse ontwikkelingsrelatie. Dat gebeurde tijdens de tweede dag van de negende bijeenkomst van de gemeenschappelijk ingestelde consultatiecommissie over het te voeren beleid (de CONS), die in januari 1978 plaatsvond in Paramaribo. Officieel werd dit beraad toen voortijdig afgebroken vanwege de gebleken meningsverschillen over de wijze waarop het Verdrag diende te worden geïnterpreteerd: volgens de Surinaamse leden werd de 'kritische projecttoetsing zoals die tot dusver in de CONS had plaatsgehad,' door hen 'als ontoelaatbare bemoeizucht' beschouwd, de steen des aanstoots. Maar volgens de Nederlandse leden lag de breuk veeleer aan 'het tekortschieten van de projectrealisaties en het niet uitvoeren van een groot aantal van' de afgesproken aanbevelingen.³⁵⁵ Eén reden waarom de breuk op dat moment kwam was ongetwijfeld, dat er in Nederland een andere regering was aangetreden en dat de Surinaamse tegenspelers graag wilde zien hoe de nieuwe OS-minister zich zou houden onder hun kritiek. In feite vreesden zij dat deze minister 'minder toeschietelijk zou zijn (...) dan Pronk', zo lijkt Groot te begrijpen uit een later gehouden interview met premier Arron.³⁵⁶ En dat werd bevestigd door een nieuw bericht van enkele dagen later waarin ambassadeur Arnold doorgaf van het CONS-lid Essed te hebben vernomen, 'dat de breuk opzettelijk geforceerd was door Suriname' en dat het plan was 'om op het daaropvolgende ministersoverleg de Nederlandse bevoogding een halt toe te roepen.'³⁵⁷

³⁵⁵) De citaten met de Surinaamse mening zijn ontleend aan het codebericht van ambassadeur Leopold aan minister Van der Klaauw, d.d. 24 januari 1978 (opgenomen in Dierikx et al., red., 2007, p. 29), en die met de Nederlandse kritiek aan het persbericht met de gezamenlijke verklaring van de CONS van 26 januari 1978 (opgenomen in IS 1978, p.60).

³⁵⁶) Groot, 2004, p. 140; het interview met Arron op 20 april 1998, vond deze auteur in de 'Collectie Oostindie & Klinckers' bij het KITLV in Leiden (idem noot 89, p. 245).

³⁵⁷) Door De Groot ontleend aan Leopolds codebericht van 31 januari 1978 (Groot 2004, p. 139, inclusief noot 75, p. 244). Deze auteur verhaalt verder dat er in de weken daarna verschillende wrijfpunten om aandacht vroegen in de Surinaamse en Nederlandse pers. Eerst werd er gereageerd op een uitlating van het Tweede Kamerlid Van Zeil, die de Surinaamse regering had verweten 'met opzet de remigratie van Hindoestaanse Surinamers' te bemoeilijken (idem p. 140). Daarna verlegde het CONS-lid Karamat Ali het accent naar de breuk in de CONS door in een interview met *De Ware Tijd* te verklaren 'dat de ontwikkelingswerken ernstig stagneerden als gevolg van het stuklopen van het CONS-overleg', Nederland tevens beschuldigend van 'pogingen tot inmenging en uitbuiting' (idem, p. 140-141, cursivering door De Groot). Inmiddels begon de Nederlandse pers zich te roeren met 'onverholen kritiek op het Surinaamse ontwikkelingsbeleid.' Arron klaagde hierover bij de Nederlandse regering, maar De Koning liet ambassadeur Leopold erop wijzen, dat de 'als polariserend aanvoelde, talrijke openbare uitspraken van Surinaamse CONS-leden' hieraan waarschijnlijk wel debet waren. Enkele dagen later probeerde minister Van der Klaauw, in Suriname bij het toen plaatsvindende staatsbezoek van koningin Juliana en prins Bernhard, weliswaar de gemoederen wat te sussen met verzoenende woorden in het openbaar – maar binnenskamers werd te verstaan gegeven dat Nederland niet bereid was 'meer dan de al betaalde 150 miljoen' bij te dragen aan de Apoera-spoorlijn (wat volgens het Surinaamse antwoord strijdig was met de in 1975 aan Pronk ontfutselde 'belofte'). En dat leidde weer tot een bericht in *De Vrije Stem* van 14 februari, dat 'de Surinaamse regering' van mening was 'dat indien het zo moet doorgaan, Nederland dan maar haar ontwikkelingshulp mag houden' (citaat door De Groot, idem p. 141). Tegelijkertijd had De Koning in Nederland, na beraad in de ministerraad van 10 februari (blijkens de gedeeltelijk weergegeven notulen in Dierikx et al., red., 2007, p. 48-49), zich tijdens zijn overleg met de VCO 'erg kritisch' uitgelaten over de samenwerking met Suriname, en daarbij kennelijk gesuggereerd dat aan het 'tot heden (...) tamelijk toegevend beleid' een einde zou komen (idem). Het VCO-ver-slag lekte echter in no time uit en stond reeds op 16 februari 'integraal' in *De Ware Tijd*, terwijl ook een verslag van een bespreking in de Nederlandse CONS-sectie in de openbaarheid schijnt te zijn gekomen (idem p. 141-142). Kort daarop raakte de Surinaamse regering in conflict met de oppositie in het parlement, die om uitleg en verantwoording vroeg: die werden door minister Cambridge eerst uitgesteld en vervolgens geweigerd, omdat, volgens De Groots interpretatie van een radio-interview met de laatste, Suriname daarmee de 'geheime

De Koning wist dus wat hem te wachten stond toen hij op 12 maart 1978 voor dat overleg in Suriname arriveerde – waarschijnlijk zijn eerste bezoek aan dat land, ondanks zijn huwelijk met een van oorsprong Surinaamse.³⁵⁸ Tijdens zijn eerste ontmoeting met Arron, na door deze gewezen te zijn op de 'verantwoordelijkheid' die Nederland in 1975 'had geaccepteerd', riposteerde De Koning dat beide landen 'in gelijke mate' verantwoordelijkheid droegen, waarna hij de minister-president 'mededeelde nu eerst de knelpunten te willen inventariseren *op ministerieel niveau*' (Groot 2004, p.143, zijn cursivering) – te weten: met zijn directe counterpart, minister van Opbouw, Michael Cambridge, die deze portefeuille reeds sinds 1973 beheerde.³⁵⁹ Deze voorkeur leidde uiteindelijk tot de afspraak dat voortaan elk halfjaar een ministersoverleg zou worden gehouden – waarmee De Koning hoopte te bevorderen dat het werk van de CONS minder politiek en meer zakelijk en inhoudelijk kon gaan verlopen.

Verder werd in dit eerste overleg van maart 1978 een begin gemaakt met de herbespreking van de in 1976 ingevoerde 50-25-25-verdeelsleutel, waar de Surinamers weer vanaf wilden omdat zij meer ruimte voor infrastructurele investeringen wensten.³⁶⁰ De Koning gaf echter niet toe en noemde het slechts 'een politieke vuistregel voor de praktische uitvoering van het ontwikkelingsbeleid', al werd de volgende dag wel een werkgroep gevormd die de definities nader zou bekijken. Andere afspraken hielden in dat er een financieringsorgaan voor West-Suriname in het leven zou worden geroepen, dat een CONS-werkgroep zich over de te hanteren procedures zou buigen, en dat een andere werkgroep moest adviseren over de richtlijnen bij de toetsing van projectvoorstellen. En in verband met de Apoera-spoorlijn werd besloten Suriname f. 6,5 mln. te geven om lid te kunnen worden van internationale financiële instellingen als de Wereldbank, het IMF en de IDB, waar de voor de spoorlijn ontbrekende fondsen geleend zouden kunnen worden.³⁶¹

Door voortaan tweemaal per jaar ministersoverleg te houden liep het aantal bijeenkomsten van de CONS in de volgende twee jaar iets terug (details van de diverse soorten ontmoetingen geven Groot 2004, p.103, 154 en 247, noot 37, en IS 1980, p. 23). Maar in totaal werd er vaker en op een hoger niveau overlegd tussen de twee landen dan in de eerste twee jaren na de onafhankelijkheid.

Wat het verloop van de CONS-vergaderingen 10 t/m 14 betreft, kan zonder meer van een herhaling en verdieping van de eerdere frustraties worden gesproken. Ondanks De Konings hoop

strategie' zou prijsgeven 'waarmee Jan de Koning moest worden bedwongen bij het komende ministersoverleg' (idem p.142).

³⁵⁸) Dit vermoeden heb ik vernomen van zowel zijn zoon, Chris de Koning, die zo vriendelijk was mij telefonisch te woord te staan op 10 augustus 2011, als van het toenmalige CONS-lid en hoofd van DOS, Dr.R.G.A. Kool, die ik op dezelfde datum kon raadplegen.

³⁵⁹) Later zou nog diverse malen blijken dat Arron 'zich niet zo maar buitenspel liet zetten.' Hij probeerde bij voorbeeld een Raad voor Ontwikkelingssamenwerking op te richten, die als een onderraad van de Surinaamse ministerraad zou fungeren. In deze Raad zaten naast hij zelf en Cambridge ook Ahmed Karamat Ali, een broer van het CONS-lid, die minister van Openbare Werken was (Groot 2004, p.147). Een ander voorbeeld van Arrons altijd aanwezige 'vinger in de pap' noemt deze bron op de volgende bladzijde, waarbij de inschakeling van door Nederland gewenste deskundige 'project engineers' om de uitvoering van projecten te begeleiden effectief werd 'getorpedeerd' door het kabinet-Arron (idem p.148).

³⁶⁰) Volgens De Groot beschikten zij hierbij over een rapport van Prof. L.H.Klaassen van het NEI, Rotterdam, dat het belang van infrastructuur nog eens onderstreepte (Groot 2004, p. 246, noot 124). Als dit rapport niet al te zeer afweek van het artikel dat deze hoogleraar op 1 maart 1978 in ESB publiceerde over hetzelfde onderwerp, dan kan slechts worden beaamd dat er zeker conceptuele gebreken kleefden aan de overeengekomen verdeelsleutel. Klaassen erkende weliswaar dat 'een a priori verdeling van 50-25-25% niet onaanvaardbaar lijkt', maar het aandeel van de respectievelijke investeringscategorieën 'productief', 'infrastructureel' en 'sociaal-educatief' zou alleen over 'de gehele periode van opbouw' beoordeeld mogen worden en 'zeker niet op grond van de gegevens van een enkel jaar of zelfs van een periode van 5 jaar' (Klaassen 1978, p. 214).

³⁶¹) Voor zover vermeld door De Groot (2004, p.144). Andere details uit de gemaakte afspraken tijdens dit ministersoverleg, waaraan behalve De Koning en Cambridge ook de Surinaamse minister van Financiën, L.E. Goede, deelnam, staan in het communiqué dat in IS 1978, p.110-111 werd gepubliceerd.

de politieke spanningen weg te kanaliseren door zijn eigen bemiddelingsinspanningen achteraf, bleven die telkens weer de kop opsteken – historisch ingebakken als ze nu eenmaal waren in de ex-koloniale relatie.³⁶² Naast de reeds genoemde voorbeelden die de rol van politieke factoren aantonen, bleef de fundamentele onverenigbaarheid van de formele Surinaamse autonomie met de feitelijke Nederlandse zeggenschap over de middelen de samenwerking verstoren. Het in het vorige hoofdstuk gesignaleerde Nederlandse paternalisme dat uit eerdere toegevendheid voortkwam, en dat zelf ook weer nieuwe meegaandheid paarde aan nóg verdergaande overname van verantwoordelijkheden, zou onder De Koning weliswaar worden omgebogen naar een hardere en meer consequent standvastige opstelling van Nederland. Maar dit stevigere optreden betekende natuurlijk nog lang niet dat voortaan ook op meer verantwoordelijke en adequatere voorbereiding en uitvoering door Surinaamse autoriteiten en diensten kon worden gerekend.³⁶³

Het lag voor de hand dat dit paternalisme in De Konings jaren steeds meer de financiële zaken zou betreffen. De Nederlandse CONS-sectie hamerde er bijvoorbeeld telkens op dat de Surinaamse regering meer eigen middelen moest vrijmaken, zowel voor gewenst eigen beleid als voor de continuering van projecten die initieel waren gefinancierd uit verdragsmiddelen. Deze aanbeveling hing uiteraard ook samen met het besef dat met de groei van het aantal goedgekeurde projecten ook de uitputting van de hulp in zicht zou komen. Het werd daarom nuttig geacht het begrip 'bestedingsruimte' te introduceren bij het plannen van het projectenbeleid. Deze en andere voorstellen stuitten echter vaak op onbegrip en verzet van de Surinaamse sectie, die er slechts inmenging in en beperking van Surinaamse bevoegdheden in kon zien.³⁶⁴ Dit terwijl niet naast, maar tegenover de CONS een regering van Suriname stond, die nauwelijks tot een op de toekomst gericht financieel-economisch beleid bereid en in staat was, en zich vooral concentreerde op het binnenhalen en distribueren van hulpfondsen (Groot 2004, p.148-149).

De 14e CONS-bijeenkomst in november 1979, die mede was bedoeld om de financiële verhoudingen te verduidelijken en het samenwerkingsprogramma voor de nabije toekomst veilig te stellen, verliep dan ook bijzonder teleurstellend. De onenigheid was zo groot dat er niet eens een verslag kon worden goedgekeurd (idem p.159). De Koning probeerde dat wel enigszins te maske-

³⁶²) Dit waren natuurlijk ook spanningen die bij gelegenheid door *beide* partijen werden gebruikt om de balans van de actuele belangenbehartiging in het eigen voordeel bij te stellen; wat dat betreft was de gedachte dat een ambtelijke commissie apolitek en zakelijk(er) zou fungeren ook voor de Nederlandse sectie niet juist.

³⁶³) De Groot citeert in dit verband een relevante waarneming van Van Schaaijk, die stelde dat Den Haag en de Nederlandse CONS-sectie zich kennelijk onvoldoende realiseerden dat zij, ondanks de intensieve bemoeienis, toch niet in staat zouden zijn de beslissingen naar eigen hand te zetten, en daarbij ook geen antwoord hadden op het 'dubbelspel' van de Surinaamse sectie: die kon enerzijds de Nederlandse invloed frustreren met verwijten van neokolonialisme, en anderzijds tegenover de Surinaamse bevolking de indruk wekte dat de CONS-beslissingen niet door de Surinaamse maar door de Nederlandse sectie werden bepaald (Groot 2004, p.152; Schaaijk 1981, p. 22-23).

³⁶⁴) Dat zulke verwijten niet altijd terecht waren illustreert De Groot met de, overigens reeds van 1977 daterende, klacht van Paramaribo dat 'door Den Haag te weinig en te traag geld werd overgemaakt.' Hoewel al in januari 1978 door de Surinaamse Centrale Bank was gemeld dat Nederland meer geld had overgemaakt dan Suriname kon verwerken (zodat een deel ervan was belegd in het buitenland en een ander deel was gebruikt voor de betaling van ambtenarensalarissen), bleef het Surinaamse Planbureau nog enige tijd volhouden dat er een 'overmakkingsstekort' was, een mening die in december 1978 door de Surinaamse CONS-sectie werd overgenomen. In maart 1979 kwam datzelfde Planbureau echter met de verrassende erkenning, dat de stagnatie in de projectuitvoering niet kwam door vertraagde overmakingen, maar doordat het Planbureau geld had besteed aan zaken 'die achteraf niet verantwoord konden worden.' Toen Nederland daarop evenwel niet reageerde met nieuwe overmakingen, maar met nieuwe eisen, bleek het Planbureau een maand later toch weer te verkondigen dat het Haagse 'bevrozen van de ontwikkelingsinspanning' de belangrijkste oorzaak was van de optredende stagnaties (Groot 2004, p.150-151). Dat overigens na het topjaar 1976 de Nederlandse overmakingen tot en met 1982 wél op een substantieel lager niveau schommelden, is al in een in hoofdstuk 6 genoemde bron aangegeven (wat preciezer: de figuren 1 en 2 in Dijk 2004, p. 44, tonen dit lagere niveau vooral in de jaren 1977 t/m '80; in 1981 en '82 stegen de overmakingen al weer flink tot bijna het piekniveau van 1976).

ren in het verslag van zijn besprekingen met de Surinaamse collega's in Paramaribo van 15 en 17 december – waarna hij doorreisde voor zijn werkbezoek aan Jamaica (IS 1980, p. 22-24). Maar men hoeft slechts kennis te nemen van Kools memorandum met kanttekeningen bij de in de CONS voorliggende concept-Matrix om te beseffen hoe desolaat de situatie in feite was.³⁶⁵

Inmiddels had aan de pogingen tot bijsturing van het tekortschietende Surinaamse beleid ook de Nederlandse Tweede Kamer een bijdrage proberen te leveren – daarmee haar opvallende desinteresse in Pronks jaren corrigerend. Zij deed dit vanaf 1978 niet alleen door na de vastgelopen CONS en vervolgens na elk ministersoverleg van De Koning een VCO-overleg met hem te beleggen, maar ook door in oktober van dat jaar zelf een VCO-delegatie voor een twaalfdaags bezoek naar Suriname te sturen. De Kamer ging zich toen ook 'aanzienlijk interventionistischer' opstellen, onder andere met moties die directe financiering van particuliere ontwikkelingsactiviteiten bepleitten (waar Arron niets van moest hebben) en die ten aanzien van de overheidshulp een grotere spreiding van de baten naar armere Surinamers verlangden. De Koning kwam door dit Kameractivisme soms wel in een wat lastiger positie. Tegenover verwijten van betutteling en aantasting van soevereiniteit, die nu ook uit het Surinaamse parlement opklonken, kon hij nog wel betogen dat het VCO-bezoek – waartegen hij zich overigens verzet had – meer *zijn* beleid dan dat van Suriname kwam controleren. Maar het verzoek van de VCO om 'een internationaal tribunaal op te zetten over de behandeling van de Bosnegers' wees hij resoluut van de hand. Tegelijkertijd gebruikte hij de signalen uit de Kamer wél om Arron en andere tegenspelers voor te houden, dat hij er in zijn beleid niet omheen kon met die kritische Kamerbegeleiding terdege rekening te houden (idem p.160-163).

Hoewel de Tweede Kamer zich wat meer ging matigen, vond er in 1979 nog wel een tweede parlementair bezoek aan Suriname plaats. Wellicht werd de grotere terughoudendheid veroorzaakt doordat de regering-Arron in mei van dat tweede jaar haar meerderheid in de Staten van Suriname verloor toen een lid van Arrons coalitie overleed. De maandenlange blokkade die volgde door het wegblijven van de oppositie, verhinderde niet alleen de vervanging van de overledene, maar legde ook het normale parlementaire werk volledig stil. Van het al langer tanende vertrouwen van de Surinaamse bevolking bleef weinig heel (idem p.164-167).³⁶⁶ Eén van de gevolgen was dat de netto-emigratie naar Nederland, die in 1976 ongeveer gestopt was, al vanaf 1977 weer ging stijgen en in 1979 weer een aantal van ruim 15.000 ex-rijksgenoten bereikte – en dat zouden er in en na 1980 nòg meer worden (Oostindie & Klinkers 2001-II, p. 231).

Tegen deze achtergrond van verder afglijdende democratische instituties in de oud-kolonie – waaraan ook de Nederlandse regering niet veel kon veranderen – vond op 25 februari 1980 de staatsgreep plaats die het reeds verkrummelende bestel van de oude politieke partijen wegblied. Dat laatste is overigens een constatering achteraf: aanvankelijk leek het namelijk niet meer dan een half serieus genomen rebellie in het Surinaamse leger, die volgde op de niet-erkenning van vakbondsrechten van het lagere militaire kader. Legerleiding en regering leken daarmee korte metten te hebben gemaakt toen zij in januari 1980 opstandige onderofficieren lieten verwijderen uit de door hen bezette kantine van de Memre Boeko kazerne en drie bestuursleden van de in 1978 opgerichte Bond van Militair Kader (Bomika) arresteerden.

³⁶⁵) Dit concept was gemaakt door de werkgroep Toetsing van de CONS, die onder leiding van Van Dam en Essed een actualisering had opgesteld van het Meerjaren Ontwikkelingsprogramma (MOP), waarbij de investeringsplannen en -middelen op een samenhangende wijze in matrixvorm waren samengevat. Kools commentaar van 26 november 1979 (opgenomen in Dierikx et al., red., 2007, p.458-462) laat er geen spaan van heel.

³⁶⁶) Het conflict in Suriname werd pas in augustus 1979 beslecht met de afspraak dat er in maart 1980 nieuwe verkiezingen zouden plaatsvinden (Gelder 1983, p. 737, noot 1). Dat zou dan de tweede kiezersraadpleging na de onafhankelijkheid zijn geworden, of eigenlijk de eerste echte na de niet zo netjes verlopen verkiezingen in 1977, die volgden op Arrons verbroken belofte aan Lachmon om die al in 1976 te houden (Meel 2008, p.186-187). Als gevolg van de hieronder beschreven gebeurtenissen ging het echter ook in 1980 weer niet door.

Arron dacht daardoor dat van het leger niets te duchten was, maar hij verkeek zich volledig op wat er al langer giste binnen de Surinaamse Krijgsmacht (SKM): zowel officieren als groepen van onderofficieren smeedden plannetjes voor een of andere greep naar de macht. Sportinstructeur Desi Bouterse, die een kleine maand later met vijftien andere sergeanten een bliksemactie uitvoerde ter bevrijding van de drie gearresteerden en daarna het gezag overnam, was eenvoudig de eerste die handelde, na zich vergewist te hebben van de steun van enkele andere ontevreden. Dat er doden vielen en het hoofdbureau van politie in vlammen opging, was genoeg om de rest van het leger, de regering en de politiemacht, die de regering trouw bleef, in stomme verbazing en met angst in de benen tot stilstand te brengen. Er was geen verder verzet en geen blijk van tegenmaatregelen of uitingen van afkeuring van de zijde van politici – die naar verluidt kort na de eerste acties voor het merendeel in verzekerde bewaring waren gesteld; een minister heeft op tijd kunnen vluchten. De bevolking was voor het merendeel eveneens zeer verrast, maar ook wel wat opgelucht, zodat zij niet zonder optimisme de verdere gebeurtenissen afwachtte.³⁶⁷

De coupplegers handelden aanvankelijk met enige voorzichtigheid. Bouterse bleef bij voorbeeld zelf voorlopig op de achtergrond en liet een Nationale Militaire Raad (NMR) van negen leden, voorgezeten door Badrissen Sital (een van de bevrijde gevangenen), de nieuwe leiding van het land vertegenwoordigen. Terwijl deze NMR een politiek neutrale oproep deed aan 'alle Surinamers, "ongeacht ras, religieuze overtuiging, politieke richting en beroep" zich beschikbaar te stellen voor het proces van "sociaal-economische, maatschappelijk en morele heroriëntatie" en de opbouw van Suriname', werd PNR-politicus, Eddy Bruma (een vroege pleiter voor Surinaamse onafhankelijkheid), gevraagd een "burgerraad" te vormen, die de bestuurlijke taken op zich zou nemen (Buddingh' 1999, p. 321, met dubbele aanhalingstekens vermoedelijk voor citaten uit het eerste communiqué van de coupplegers). De staatsgreep betitelden de putschisten dan ook al spoedig als een 'ingreep', een term die wel pastte: de grondwet was immers niet buiten werking gesteld, terwijl het parlement en president Ferrier in functie werden gelaten – wat de laatste nog van een vleugje legaliteit voorzag door bereid te zijn de burgerraad te installeren, die hij hardnekkig als een 'interim-kabinet' bleef aanduiden. Binnen drie weken leek vervolgens ook de NMR wat meer in de schaduw te treden, toen op 15 maart een burgerregering werd gepresenteerd onder leiding van Henk Chin A Sen – een medicus, eveneens afkomstig uit de PNR, die weliswaar op geen enkele politieke ervaring kon bogen, maar met zijn Chinees-Creoolse achtergrond wel enig krediet had bij creolen zowel als hindoestanen (idem p. 322). Op 1 mei kwam diens regering met een regeringsverklaring, waarin een sterk pragmatisch programma werd onthuld gericht op een viertal 'vernieuwingen' op politiek-bestuurlijk, sociaal-maatschappelijk, educatief, en sociaal-economisch vlak. Bovendien werd de opmerkelijke aankondiging gedaan, dat er 'omstreeks 1982 verkiezingen zouden worden gehouden – "tenzij gevoelige omstandigheden" dat zouden verhinderen' (idem p. 323).

De eerste weken na de ingreep moedigden zodoende in het buitenland, net als in Nederland, een voorlopig afwachtende houding aan. Terwijl in Nederland de ministerraad van 29 februari 1980 uit gebrek aan gegevens nog geen definitief standpunt kon bepalen over wat er met de hulpverlening moest gebeuren,³⁶⁸ hadden de Vaste Commissies voor Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking van de Tweede Kamer reeds op 27 februari overleg met de betrokken mi-

³⁶⁷) Globaal ontleend aan Buddingh' 1999 en Groot 2004, respectievelijk p. 320-321 en p. 169-175 met uitzondering van de opmerkingen over de politici, die ik ontleen aan telefoongesprekken met de achtereenvolgende Nederlandse CONS-secretarissen, Erath en Schermel, in juli 2011. De twee genoemde boeken wijden ook (enige, respectievelijk uitgebreide) aandacht aan de rol van de Nederlandse Militaire Missie in Paramaribo, in het bijzonder het hoofd daarvan, kolonel Hans Valk. Deze laatste vervulde, naar later bekend werd, al geruime tijd een soort van vaderrol tegenover Bouterse, en heeft naar eigen zeggen door zijn optreden een groter bloedbad kunnen voorkomen (zoals hij mededeelde in een interview in een uitzending van *Andere Tijden* op 19 maart 2009, na jarenlang ontkend te hebben actief bij de coup betrokken te zijn geweest).

³⁶⁸) Interessant is dat Van der Klaauw in deze ministerraad meldde van de Surinaamse minister van Binnenlandse Za-

nisters, bij welke gelegenheid het gewelddadige optreden van de militairen werd afgekeurd en 'herstel van de democratische verhoudingen in Suriname' werd aangewezen als prioriteit van de Nederlandse regering (Groot 2004, p.175). Tijdens het daarna plaatsvindende plenaire debat in de Tweede Kamer werd de staatsgreep weliswaar ondubbelzinnig afgekeurd, maar er was ook veel begrip voor het feit dat de voedingsbodem ervoor gelegen was in de ernstig verslechterde economische en politieke omstandigheden in Suriname; het land was zelfs in een toestand van 'ontgoocheling en moedeloosheid' beland, aldus VVD-woordvoerder Bolkestein. Het was dan ook opvallend dat de op diens voorstel aangenomen motie wel de hoop uitsprak op een spoedig herstel van de democratie in Suriname, eerbiediging van grondrechten en verkiezingen op korte termijn, doch niets zei over teruggave van de macht aan de regering-Arron (idem, p.176).³⁶⁹

Tijdens de eerste discussies in de ministerraad had De Koning er al op aangedrongen de hulp niet te gebruiken als drukmiddel tegenover de nieuwe machthebbers.³⁷⁰ Die lijn volgend kon hij daarna het kabinet ervan overtuigen de benoeming van de regering-Chin A Sen aan te grijpen als aanleiding om het officiële contact met het land te herstellen. De vraag was wel of de positie van Sens regering niet te veel werd overschat. Want hoewel ook de regeringsverklaring daarna in Nederland goed in de smaak viel, bleek al daags daarna dat de macht in de schaduw, de NMR, niet alleen nog steeds actief was, maar ook geen middel schuwde.³⁷¹ Dat plaatste de Nederlandse regering wel voor een dilemma, maar die knoop werd een week later doorgehakt ten gunste van het besluit de regering-Chin A Sen actief te ondersteunen 'als tegenwicht tegen [de] militaire dictatuur' en, in de woorden van De Koning, 'om "verslechtering van het klimaat" te voorkomen' (ibidem p.178). De minister belooft vervolgens om in juni 1980, op de terugreis van zijn bezoek aan Colombia, in Suriname te gaan praten over 'continuering van de ontwikkelingsrelatie' (idem, p. 180, en IS 1980, p. 249).

Dit laatste schikte uiteraard ook de militaire machthebbers in Suriname. Maar anders dan verwacht namen die dit bezoek graag te baat als een gelegenheid om tevens hun eigen aanzien bij de bevolking op te krikken. Ze bedachten daarvoor een 'breekpunt-scenario', zoals ambassadeur Vegelin van Claerbergen (die in 1978 Leopold had opgevolgd) achteraf vermoedde: de minister zou worden geconfronteerd met een eis die het kabinet-Den Uyl nooit had ingewilligd: het waardevast maken van de Nederlandse verdragshulp (Groot 2004, p.181). Kregen zij hun zin, dan zou de triomf

ken, Van Genderen, te hebben vernomen dat deze zich had neergelegd bij de machtsovername door de militairen. Voorts lichtte minister Scholten van Defensie de raad voor over de diverse regelingen die er tussen Defensie en de Surinaamse regering bestonden, waaronder een suppletieregeling ten gunste van Surinaamse militairen die voorheen in Nederlandse militaire dienst waren en ter bevordering van hun overgang naar de SKM vanuit Nederland een aanvulling op hun Surinaamse salaris kregen – volgens Scholten vielen de 'meeste leden' van de NMR onder deze regeling (fragment uit de notulen in Dierikx et al., red., 2007, p. 519-522, met de genoemde mededelingen respectievelijk op p. 519 en 520). Later werd bekend dat Bouterse ook na de coup nog een tijd voor deze suppletie in aanmerking kwam, en dat er pas na de decembermoorden in 1982 een eind aan werd gemaakt (Gelder 1983, p. 738, noot 2).

³⁶⁹) De motie-Bolkestein c.s. werd op 6 maart 1980 aanvaard met alleen de stemmen van het CDA en de CPN tegen, die beide vonden dat de motie zich te veel met de interne zaken van Suriname bemoeide.

³⁷⁰) Naast het feit dat de hulp gebaseerd was op een verdrag dat Nederland niet eenzijdig diende op te zeggen, had hij er ook op gewezen dat deze hulp van 'groot belang' was voor 'het draaiende houden van de samenleving' in Suriname en dat een 'abrupte' stopzetting 'ernstige gevolgen zou hebben' (Dierikx et al., red., 2007, p.521).

³⁷¹) Een Nederlands-Surinaamse oud-beroepsmilitair, F.Ormskerk, bleek op 2 mei 1980 onder nooit geheel opgehelderde omstandigheden in Suriname om het leven te zijn gekomen, kennelijk beschuldigd van een poging het militaire bewind omver te werpen. Volgens Defensie-minister Scholten zou het gebeurd zijn tijdens een verhoor door het leger. Ook werden er in die dagen in de Tweede Kamer vragen gesteld over de rechtspleging van de nog steeds gevangen zittende oud-politici (Groot 2004, p.177-178).

Dit was overigens niet de eerste keer dat het rommelde binnen de SKM-geledingen. Al in maart 1980 waren er geruchten over een dreigende tegencoup, die van buitenaf georganiseerd zou zijn. Diverse arrestaties vonden plaats, en enkele personen namen de wijk naar het buitenland, waaronder ook minister van Defensie Reij (Kroes 1981, p. 277, noot 18),

groot zijn, en als het werd afgewezen, zou dat de machthebbers gelegenheid bieden nationalistische sentimenten op te porren en zich versterkt te positioneren als de nationale leiding van Suriname.

En zo ging het inderdaad. Toen De Koning op 28 juni arriveerde had hij een niet onaardig aanbod in zijn tas: f. 500 mln. ter financiering van Chin A Sens 'urgentieprogramma.' Maar hij kreeg niet de kans dat nader toe te lichten, want de Surinaamse onderhandelaars kwamen reeds op Zanderij met de wens eerst te willen praten over de waardevastheid. De Koning ontried dat eerst, en weigerde vervolgens ook bij de echte besprekingen 'ronduit', en op grond van correcte argumenten, de hulp waardevast te maken – waarna hij machteloos moest ondergaan dat de Surinamers niet bereid waren over andere onderwerpen te praten. Nadat het overleg gestaakt was, kon de minister slechts lijdzaam toezien hoe leden van de NMR voor snel opgetrommelde menigten en in wild-demagogische toespraken voor zijn hotel hem persoonlijk en de Nederlandse regering de schuld in de schoenen schoven – zoals *Het Vrije Volk* kopte: 'De Koning kwam als Sinterklaas, maar ging als Zwarte Piet' (idem p.180-182, en MinBuza 1980b, p.106).³⁷²

De militairen slaagden er echter niet in het opgeklopte enthousiasme van de bevolking lang vast te houden. De al eerder gebleken rivaliteiten binnen de NMR en tussen deze en de burgerregering namen na De Konings bezoek verder toe, zodanig dat Bouterse, inmiddels opgeschaald tot 'opperbevelhebber' van de krijgsmacht, in augustus 1980 besloot meer macht naar zich toe te trekken. Met de smoes dat er weer een tegencoup dreigde riep hij op 13 augustus de noodtoestand uit en liet hij drie leden van de links-radicalen vleugel van de NMR oppakken en samen met een dertigtal andere 'verdachten' vastzetten in de Santo Boma-gevangenis – waar ook de meeste andere politieke gevangenen van het regiem verbleven. Tegelijkertijd, waarschijnlijk om de aandacht af te leiden, maar ook om de schijn te wekken dat de oppositie van rechts eveneens werd uitgeschaald, werd de grondwet opgeschort, het parlement ontbonden, en president Ferrier afgezet (Kroes 1981, p. 277-278; Groot 2004, p.182-183).³⁷³

Bouterse had zich volgens Buddingh' met deze 'administratieve coup', in feite fase 2 van de staatsgreep, ontdaan van de NMR en zich samen met zijn plaatsvervanger Horb 'in het centrum van de macht weten te manoeuvreren' (1999, p. 325). En dat omvatte niet alleen het leger, waar zijn positie intussen onaantastbaar leek, maar ook de burgerregering. Zijn greep daarop kwam via de van hem afhankelijke André Haakmat, de kort na de coup uit Nederland overgekomen advocaat, die eerst regeringsadviseur was en nu gebombardeerd werd tot vice-premier en minister met maar liefst vier cruciale portefeuilles: Justitie, Politie, Defensie en Buitenlandse Zaken (volgens Groot 2004, p.183). Omdat Chin A Sen tegelijkertijd zowel de premiers- als de presidents-

³⁷²) Dat de coupplanners De Koning ook beschuldigden van inmenging in binnenlandse aangelegenheden had overigens wel grond omdat hij niet had geschroomd de machtsvername en de inmiddels verslechterde mensenrechtensituatie te kritiseren, en als onderstreping daarvan enkele oud-ministers van de regering-Arron bij zich in zijn hotel had ontvangen – al was hij niet zo ver gegaan tevens toegang te vragen tot de nog steeds gevangen zittende Arron, Cambridge en Essed (Groot 2004, p.181). De Groot meent overigens ten onrechte De Konings eerste bezwaar tegen het waardevast maken van de hulp – het zou ten kosten gaan van andere ontwikkelingslanden – te moeten afdoen als 'een gelegenheidsargument'. Kennelijk was hij niet bekend – zoals ook de bron waarop hij zich baseerde – met het feit dat de bedragen in het stuwmeer in principe reeds gecommitteerd zijn. Juist was ook De Konings tweede argument, dat de gevraagde waardevastheid 'niet relevant' was, omdat ook het vastgelegde bedrag van de aan inflatie onderhevige guldens méér was dan Suriname binnen de oorspronkelijk veronderstelde verdragsperiode kon verwerken (idem). De minister had er zelfs nog als derde, vierde, en vijfde argument aan toe kunnen voegen, dat het overeengekomen bedrag relatief hoog was juist omdat het niet geïndexeerd was, dat geen enkel donorland geïndexeerde hulp verstrekke, en dat Suriname hoe dan ook reeds tot de grootste hulpontvangers behoorde – maar misschien heeft hij beleefdheids- of voorzichtheidshalve daarvan afgezien.

³⁷³) Uit een televisiedocumentaire op 8 mei 2010 van de NPS/MTNL over 'De eeuw van Ferrier' bleek overigens dat deze zich niet had willen neerleggen bij de uitschakeling van de grondwet, terwijl Buddingh' erop wijst dat er ook al een conflict met de burgerlijke en militaire leiding aan vooraf was gegaan, toen Ferrier eiste dat het parlement volgens de grondwet de begroting moest goedkeuren (Buddingh' 1999, p. 324).

functie kreeg te vervullen, ontstond hiermee een 'triumviraat', zoals De Groot zegt (idem) – maar wel een van zeer korte duur, zoals de meeste in de geschiedenis: dat rondom legerleider Bouterse werd al binnen vier maanden een tweemanschap van zeer ongelijken door het plotselinge vertrek van Haakmat naar het buitenland (idem p. 188).

Alsof zij met de augustus-gebeurtenissen in Paramaribo niets te maken had, bleef de Nederlandse regering intussen haar hoop vestigen op Chin A Sens invloed – en daarom nog steeds gereed om te doen wat De Koning reeds kort na de mislukte besprekingen in juni-juli had gesteld in zijn MvT voor 1981: bereid 'om via een herschikking van de resterende MOP-gelden te komen tot een financiële ruimte van 500 miljoen gulden voor de uitvoering van het urgentieprogramma van de regering-Chin A Sen' (MinBuza 1980b, p.106). Na wat voorbereidende sonderingen, en een zo goed als complete wisseling van de personele samenstelling aan beide zijden, kon in september 1980 weer met enige serieusheid worden begonnen met het overleg in de CONS.³⁷⁴ De vijftiende bijeenkomst (16 tot 20 september 1980, in Paramaribo, zoals voortaan ieder kwartaal gedaan zou worden), verliep zelfs 'in een openhartige, zakelijke en coöperatieve sfeer'.³⁷⁵ Dat schijnt ook het geval te zijn geweest tijdens de (vervroegde) 16e CONS (26 tot 29 november), waarvoor vergelijkbaar positieve karakterisering ('begripvolle en constructieve sfeer') werden gebezigd (IS 1981, p. 42-45). Ook in 1981, tot aan het einde van De Konings OS-ministerschap, is er frequent verder vergaderd.

Maar de resultaten daarvan waren minder indrukwekkend dan de verschillende verslagen deden voorkomen (wat CONS-17 en 18 betreft, in IS 1981, respectievelijk p.171-173 en 301-304). Een deel van de moeilijkheden hing samen met de vele nauwelijks onderbouwde projecten in het urgentieprogramma en de verdere koerswending die links-radicalen groepen in de lente van 1981 trachtten door te voeren, zoals onder andere neergelegd in het *Manifest van de Revolutie* van 1 mei 1981 (Buddingh' 1999, p. 326). Daarover was echter ook veel intern Surinaams meningsverschil, met de legerleider voortdurend laverend tussen (tijdelijke) bondgenoten en (potentiële) tegenstanders. In elk geval liet de Nederlandse regering in het ministersoverleg dat op 7 mei 1981 in Den

³⁷⁴) De eerste wisseling was die van de Nederlandse CONS-secretaris, drs. Ronald Schermel, die onder zijn voorganger Erath al plaatsvervanger was en deze in december 1979 aflaste; zijn Surinaamse tegenvoeter, Mr. Harvey Naarendorp, werd blijkbaar voor of op 15 mei 1980 benoemd (afgaande op de bron die De Groot hierbij noemt – 2004, p. 253, noot 10); nadat deze echter rond de jaarwisseling werd benoemd tot minister van Buitenlandse Zaken en Justitie (Buddingh' 1999, p. 327) werd het CONS-secretariaat van hem overgenomen door Ing. R.F. Miranda. Verder maakte aan de Nederlandse kant voorzitter Jonkman op 1 april 1980 plaats voor professor Ferdinand van Dam, die zodoende door De Koning in ere werd hersteld na zijn wrijvingen met Pronk (nadat hij overigens ook in 1979 al betrokken was geweest bij de CONS-Werkgroep Toetsing, zoals reeds vermeld in noot 365). Hoewel het tweede Nederlandse lid, De Hoop Scheffer, pas in 1978 opstapte, werd zijn plaats al kort na september 1977 ingenomen door het hoofd van DOS, Dr. Dolf Kool, die Van Dam in beide functies opvolgde. In 1980 trad Dr. Godert Posthumus (inmiddels van Financiën) toe als derde lid van de Nederlandse sectie, totdat hij in december 1980 werd afgelost door het oud-Kamerlid voor D'66, Hans van Mierlo – die echter ook weer voortijdig vertrok omdat hij in september 1981 minister van Defensie werd in het tweede kabinet-Van Agt.

In de Surinaamse CONS-sectie werd na de staatsgreep de oude garde in mei 1980 integraal vervangen: het voorzitterschap werd van Essed overgenomen door Ir. Henry Ferrier, broer van de president. De leden Karamat Ali en Shankar werden vervangen door drs. Henry Neijhorst (die op 1 juli 1981 werd opgevolgd door Ir. Winston Caldeira, die eerder als directeur van het Surinaamse Planbureau bij het werk van de CONS betrokken was geweest), en Ir. Georges Soerjoesing. (Naast de genoemde bronnen, gedeeltelijk ontleend aan het personenregister in het vijfde ING-boek, en waar nodig aangevuld en gecorrigeerd door persoonlijke informatie van drie betrokkenen: Kool, Posthumus en Schermel, waarbij de laatste mij ook per mail uitgebreid hielp, waarvoor ik hem bijzonder erkentelijk ben.)

³⁷⁵) Dat waren weliswaar kwalificaties van de CONS zelf in haar 'toetsingsverslag' dat na afloop aan de twee regeringen werd uitgebracht (opgenomen in IS 1980, p. 476-478, met de geciteerde woorden op p. 476), maar het aantal besluiten dat werd genomen was inderdaad niet gering: lopend van in principe (en gedeeltelijk definitief) goedgekeurde projecten tot nieuw ingestelde (sub-)commissies ter begeleiding van de uitvoering en verkorting van afhandelingsprocedures. Veel van die zaken vereisten echter ook weer aandacht in de volgende CONS-zittingen.

Haag plaatsvond, weten de door sommigen gewenste koersveranderingen slechts als 'één van de opties' te willen aanvaarden, zoals in De Konings laatste MvT werd gesteld (MinBuza 1981d, nr. 2, p. 93). Volgens De Groot mislukte dit ministersoverleg dan ook 'volkomen', en verkoelde de relatie daarna verder door 'maandenlange' onenigheid over de conclusies van de besprekingen. Door dit laatste verliep ook de 18e CONS in de maand daarna in werkelijkheid uiterst moeizaam en 'allesbehalve harmonieus' (2004, p.188-189).

Ik weet niet of De Koning in zijn laatste maanden als OS-minister nog in het geweer moest komen voor iets in het Surinamebeleid, maar waarschijnlijk waren de uitgebreide terugblik op de uitkomsten van de besprekingen sinds de staatsgreep in de bovengenoemde MvT, en de kort daarvoor aan het parlement aangeboden evaluatienotitie over de periode sinds de onafhankelijkheid wel de laatste officiële teksten over Suriname die onder De Konings gezag verschenen: terwijl er in de MvT nauwelijk of geen echt evaluerende of anderszins opiniërende opmerkingen werden gemaakt,³⁷⁶ waren echter ook de constatering in de notitie nogal bedekt en aan de behoedzame kant.³⁷⁷ Het lijkt er dan ook op dat De Koning het tegen het einde van deze periode niet opportuun vond zijn (vermoedelijk grote) zorgen omtrent de toekomst van de samenwerkingsrelatie met Suriname openlijk te etaleren.

Het beleid van de Nederlandse regering na de staatsgreep om door middel van steun aan Chin A Sen de greep van Bouterse te verzwakken en zo herstel van de democratie te bevorderen, werd uitzichtloos toen in december 1981 de verhouding tussen beiden kemphanen feitelijk stukging en Sen op verzoek van de laatste op 5 februari 1982 aftrad (Buddingh' 1999, p. 328). Er is in latere jaren wel de kanttekening gemaakt dat de Nederlandse steun aan de premier-president onvoldoende overtuigend was. Echter, nog afgezien van de vraag hoe die dan overtuigender had gekund zonder de militairen in het vaarwater te komen, of hen zelfs een zekere erkenning te bezorgen, ik geloof ook niet dat De Konings beleid in dit opzicht tekort is geschoten.

Voor het overige kan mijns inziens van het algemene optreden van De Koning in het Surinamedossier worden gezegd, dat hij de juiste man op de juiste plaats was. Naast zijn reeds in paragraaf 7.1 genoemde persoonlijke kwaliteiten op politiek en bestuurlijk gebied en zijn vaderlijke onverstoorbaarheid, kwamen hem in de periode vóór de staatsgreep vooral zijn grote standvastigheid in zaken van principieel belang en zijn vermogen om vriendelijk, doch beslist nee te zeggen tegen wat hem onjuist leek, of wat niet was afgesproken, zeer van pas. Na februari 1980 werd echter alles zó veel moeilijker, dat het zelfs De Koning niet lukte de samenwerkingsrelatie weer in gunstiger banen te leiden.³⁷⁸ Grote fouten werden er niet gemaakt, maar dat kon niet verhinderen dat het onder zijn opvolgers volledig misging.³⁷⁹

³⁷⁶⁾ Lezing van de paragraaf over Suriname in deze MvT (MinBuza 1981d, nr. 2, p. 92-95) wordt echter bemoeilijkt doordat in het oorspronkelijke kamerstuk de teksten van de pagina's 93 en 94 in verkeerde volgorde zijn afgedrukt; voor de juiste volgorde zie de MvT-versie in IS 1981, p. 377-379.

³⁷⁷⁾ Het vereist enig tussen-de-regels-door-lezen om te beseffen dat deze 40 pagina's tellende notitie van juli 1981 (MinBuza 1981c), ondanks de positief gekleurde ontwikkelingen die zij schildert, vooral in het recente anderhalve jaar ook een aantal zaken in Suriname en in het overleg met zijn autoriteiten signaleert die, mede rekening houdend met de niet-geanalyseerde politieke ontwikkelingen in de maanden daarvoor, weinig hoop boden op een goede samenwerking in de toekomst.

³⁷⁸⁾ Dat zijn vaste tegenspeler in de eerste jaren, minister Michael Cambridge, hem achteraf 'een eerlijke, doortastende, principiële man' noemde (Groot 2004, p.144), toont dat De Konings kracht ook aan Surinaamse kant werd erkend.

³⁷⁹⁾ Van Dijk kreeg na de val van Chin A Sen in maart 1982 de tegencoup van Rambocus en de keiharde uitschakeling van diens groep te verwerken, nadat overigens al daarvóór ook de 19e bijeenkomst van de CONS in november-december 1981 dusdanig onbevredigend was verlopen, dat in februari 1982 werd besloten het verdere overleg in dit college tot nader order op te schorten – wat, gezien de latere ontwikkelingen, tevens het einde van de CONS betekende. Mevrouw Schoo was vervolgens net een maand OS-minister toen in december 1982, na voortdurende publieke acties door de sterker wordende oppositie tegen de militairen en op vermoeden van een nieuwe tegencoup, eerst de gebouwen van de Moederbond, een dagblad en twee radiostations in brand werden

Tot slot de nog uitgestelde vraag uit de eerste sectie van deze subparagraaf (of Suriname misschien wel aan de criteria 2 en 3 van het concentratiebeleid voldeed?): Suriname voerde in deze periode niet eens een echt ontwikkelingsbeleid, dus zeker ook geen op herverdeling gericht beleid, terwijl in de jaren na de staatsgreep de mensenrechten zodanig werden verkracht dat het toen ook niet meer aan criterium 3 beantwoordde.

Overige ontvangende landen

Deze en de volgende sectie hebben het karakter van een opveegoperatie: de belangrijkste onderdelen en aspecten van het Nederlandse hulpbeleid in de periode-De Koning te behandelen die in deze of de voorgaande paragraaf nog niet of onvoldoende aan de orde zijn geweest. Eerst een viertal thema's betreffende de landen die van Nederland hulp ontvingen buiten de groep van de concentratielanden (waaronder ook de Nederlandse Antillen). In de laatste sectie van deze subparagraaf volgen dan enkele onderwerpen die op verschillende wijzen de problematiek van het bereiken van de Nederlandse doelgroepen belichten, zowel bij de concentratielanden als bij de overige hulpontvangers.

Verdere stijging van het aantal niet-concentratielanden: Het aantal ontwikkelingslanden buiten de concentratielandengroep (in strikte zin, dus zonder Suriname en de Antillen bij deze laatste mee te tellen) dat in deze periode bilaterale hulp ontving, is tot en met 1978 reeds genoemd in het slot van voetnoot 33: in totaal 94 landen, waarvan de laatste twee er onder De Koning waren bijgekomen. Daarna kwamen er volgens dezelfde daar geciteerde bron in de jaren 1979 t/m '81 nog zeven bij.³⁸⁰ Dat wil dus zeggen dat De Koning het aantal niet-concentratielanden minder sterk uitbreidde dan Pronk (die in 1973 begonnen was met 80 van die landen).

Een bekende groep binnen de niet tot de concentratielanden behorende hulpontvangende landen was die van de Minst-ontwikkelde Landen, de MOL's. Het Nederlandse beleid voor deze landen is echter reeds besproken in subparagraaf 7.2.5, bij de internationale conferentie over de MOL's in de eindfase van De Konings periode, zodat hier kan worden volstaan met een verwijzing naar die sectie.

De Nederlandse Antillen: De grootste hulpontvanger buiten de concentratielanden bleven ook in deze periode nog altijd de Nederlandse Antillen, hoewel hun aandeel in het totaal van het ontwik-

geschoten, en in de daarop volgende nacht 15 van de 16 gearresteerde politieke tegenstanders in Fort Zeelandia werden mishandeld en vermoord (Buddingh' 1999, p. 332, die daar ook de achtergronden en de namen van de vermoorden vermeldt). Daags na de decembermoorden wendde de Nederlandse regering zich voor de allereerste keer rechtstreeks tot het 'Militaire Gezag' (Jansen van Galen 1999, p. 259) met de officiële mededeling, dat de hulp en het overleg daarover met onmiddellijke ingang werden opgeschort. Ze zouden pas in 1988 weer worden hervat, maar werden ook daarna nog enige keren onderbroken. In oktober 2008 eindigde de officiële ontwikkelingsrelatie met Suriname, nadat minister Koenders tijdens het laatste 'beleidsoverleg' in Paramaribo afspraken had gemaakt over de besteding van het laatste restant (€ 90,8 mln) van de verdragsmiddelen.

Intussen was in 2007, na een gerechtelijk vooronderzoek dat jaren in beslag nam, voor de krijgsraad in Boxel, een marinebasis aan de Surinamerivier, het strafproces tegen Desiré Delano Bouterse en 24 medeverdachten van de decembermoorden van 1982 begonnen. Terwijl Bouterse, tegen wie al een internationaal arrestatiebevel was uitgevaardigd na zijn veroordeling in Nederland in 2000 wegens drugshandel, in 2010 op democratische wijze werd verkozen tot president van Suriname, ging het proces tegen hem in Suriname traag maar gestaag voort – totdat in april 2012 de Surinaamse Nationale Assemblée een wijziging in de amnestiewet aannam, waarmee alle verdachten vrijuit zouden gaan. Maar de krijgsraad liet zich niet uitschakelen, en kwam uiteindelijk op 29 november 2019 tot een uitspraak: schuldig, 20 jaar cel! Het echte einde liet echter wel nog op zich wachten.

³⁸⁰) Haan et al. 1984, tabel 3.1, p. 47-60, waarbij de vier door De Koning afgevoerde concentratielanden nu bij de overige landen zijn meegeteld.

kelingsbudget wel iets terugliep. Ook de primaire verantwoordelijkheid voor het Antillenbeleid berustte nog altijd bij een andere minister dan die voor Ontwikkelingssamenwerking – in dit kabinet bij: Mr. A.P.J.M.M (Fons) van der Stee (CDA), die deze taak tot 5 maart 1980 combineerde met zijn eerste hoofdportefeuille van L&V, en daarna met die van Financiën. Het belangrijkste deel van diens aan de Antillen gewijde tijd ging zitten in het vervolg van de van het demissionaire Kabinet-Den Uyl geërfde discussie over Aruba, dat zich wél van de Antillen wilde losmaken, maar niet van Nederland. Dit probleem werd in april 1978 voorgelegd aan een staatkundig overleg in Willemstad, Curacao, waarbij Aruba voor het eerst apart vertegenwoordigd was. In januari 1979 werd een Koninkrijkswerkgroep geïnstalleerd onder leiding van oud-premier Biesheuvel, die in augustus 1980 een advies uitbracht over de mogelijke relaties tussen de zes eilanden onderling en met de Antillen en Nederland, waarover in februari 1981 een Ronde-Tafel-Conferentie (RTC) zou beginnen. Die had na een of twee zittingen tot besluiten moeten komen, maar dat lukte niet voor het einde van deze kabinetsperiode, zodat het stokje overging naar Van Agt-2 (nu met Joop den Uyl, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, als de minister voor Antilliaanse Zaken).³⁸¹

De onderwerpen waarmee De Koning zich in deze periode als OS-minister bezighield met Antilliaanse zaken betreffen slechts de marge van de bovengenoemde politiek-staatsrechtelijke discussies over de toekomstige relaties. Net als Pronk wilde bijvoorbeeld ook De Koning, met het oog op de toen nog binnenkort verwachte onafhankelijkheid van de Antillen, alvast een vinger in de pap van Van der Stee's hulpbeleid – in feite stelde hij de laatste zelfs voor dat beleid in afwachting van deze dekolonisatie voortaan 'in gemeenschappelijke verantwoordelijkheid' te bepalen. Van der Stee had daar echter geen oren naar: niet alleen vond hij De Konings 'speculaties' over een mogelijk spoedige onafhankelijkheid 'wat overtrokken', in zijn brief van 4 april 1978 haalde hij ook nog oud zeer uit de periode-Pronk boven water, dat volgens hem destijds een grotere rol had gespeeld in de problemen met Suriname, dan het argument dat De Koning nu noemde (Pronk zou voorafgaand aan de onafhankelijkheid 'een te beperkte invloed' hebben gehad 'op het ontwikkelingsplan ten behoeve van Suriname').³⁸²

³⁸¹) Daarna duurde het nog lang voordat de oplossing voor de wensen van Aruba eindelijk in een akkoord kon worden vastgelegd. Den Uyl kwam na een Topconferentie in oktober 1981 niet verder dan de instelling in januari 1982 van alweer een nieuw overlegorgaan, een 'Gemengde Commissie Toekomst Antillen' (opnieuw onder leiding van Biesheuvel), waarna deze laatste zijn portefeuille overdroeg aan De Koning (minister van L&V in het derde kabinet-Van Agt, die de Antilliaanse Zaken bleef behandelen tot het einde van zijn laatste ministerschap in het kabinet-Lubbers-2 in november 1989). Via het rapport van de Gemengde Commissie-Biesheuvel, dat in november 1982 een opening maakte naar een aparte status voor Aruba, kwam er een nieuwe RTC (onder leiding van premier Lubbers) die in maart 1983 tot beslissende afspraken kon komen. Daarmee werd op 1 januari 1986 de Status Aparte van Aruba van kracht, een tussenresultaat dat anders dan Nederland had gewenst in 1996 niet overging in de onafhankelijkheid van dat eiland, maar in zijn permanente status als land binnen het Koninkrijk (Oostindie & Klinkers 2001-III, passim). Aruba behield die status toen ten slotte op 10-10-10 aan de Nederlandse Antillen een einde kwam en ook Curacao en Sint Maarten autonome landen binnen het Koninkrijk werden, terwijl Bonaire, Saba en Sint Eustatius bijzondere gemeenten werden binnen het Nederlandse staatsbestel.

³⁸²) Zowel de brief van De Koning, d.d. 16 februari 1978, als Van der Stee's antwoord zijn opgenomen in Dierikx et al., red., 2007, respectievelijk p. 63-64 en 96-98. Het oude zeer dat Van der Stee oprakelde betrof het feit dat bij de bestaffing van de ten behoeve van het nieuwe Suriname-beleid ingestelde CONS en DOS in 1975 geen gebruik was gemaakt van het personeel van het tot aan de Surinaamse onafhankelijkheid fungerende Kabinet voor Surinaamse en Antilliaanse Zaken (Kabsna). Dit personeel kon namelijk bogen op een ervaring van 'tientallen jaren' en had vele contacten opgebouwd met 'het bedrijfsleven, de vakverenigingen en figuren uit het sociale en culturele leven (...) in het andere Koninkrijksdeel' (idem p. 97). Dat Pronk niet alleen bij de CONS welbewust met een schone lei wilde beginnen, zoals reeds is opgemerkt in het vorige hoofdstuk, maar ook bij de DOS 'een duidelijke cesuur' wilde aanbrengen, wordt bevestigd door een BuZa-bron die Kleistra aanhaalt (2002, p. 151, tekst 5.1). De vraag is echter of bij de gewenste regimewisseling van toen ook alle ervaring en deskundigheid die bij Kabsna bestond ten aanzien van Suriname buiten de BuZa-deur had moeten worden houden. Het fundamentele verschil van opvatting tussen Kabsna (inmiddels Kabna) en BuZa-DGIS over de vraag of onafhankelijk wordende Koninkrijksgebieden behandeld dienen te worden als 'normale' ontwikkelingslanden of als landen met een

Aan zijn wens nauwer bij de ontwikkelingssamenwerking met de Antillen betrokken te worden herinnerde De Koning zijn ambtgenoot nog eens toen hij hem in november 1979 een brief zond met kritiek op het vier maanden daarvoor gereed gekomen rapport van de Gemengde Commissie van Deskundigen (de Commissie-Hoetink-Römer, naar haar voorzitters) over de beleidsmogelijkheden in de jaren tachtig (De Konings brief is eveneens opgenomen in Dierikx et al., red., 2007, p. 452-453). Deze Commissie had de Nederlandse en Antilliaanse regeringen een bijna uitsluitend eilandelijke aanpak aanbevolen, met te weinig aandacht voor de economische omstandigheden en de mogelijkheden voor een grotere onderlinge samenwerking, zo luidde de kritiek. Dat de Commissie die aspecten vooral vanwege de politieke onhaalbaarheid bij de gegeven intereilandelijke spanningen genegeerd had, was De Koning weliswaar niet ontgaan, maar het economische belang van een echt geïntegreerd ontwikkelingsbeleid werd door hem duidelijk véél essentiëler geacht voor deze zeer kleine en open economieën met hun in hoge mate gelijkgerichte potenties. Ook dit laatste was misschien typisch voor een OS-minister, in tegenstelling tot een meer op traditie en praktisch politieke uitvoerbaarheid gerichte Kabna-visie.

Deze meningsverschillen tussen beide ministers zijn echter in de maanden en jaren daarna, toen de Antilliaanse onafhankelijkheid steeds verder achter de horizon verdween, in de vergetelheid geraakt – zoals de typische BuZa-standpunten misschien ook door De Koning geleidelijk aan 'vergeten' werden toen hij vier jaar later zelf minister van Antilliaanse Zaken werd.³⁸³

Zuidelijk Afrika: De onder het kabinet-Den Uyl begonnen bijzondere aandacht voor het Apartheidsregime in Zuid-Afrika en de andere landen in Zuidelijk Afrika werd onder het eerste kabinet-Van Agt geïntensiveerd voortgezet. De diverse ontwikkelingen in die regio waren daarvan een belangrijke oorzaak, en die maakten tevens dat het een blijvend onderwerp van actieve politieke inzet en controverse werd – zoals bijvoorbeeld bij de twee moties van de Tweede Kamer in juni 1980 waarin om een eenzijdige instelling van een olieboycot tegen Zuid-Afrika werd gevraagd, die de regering vervolgens weigerde uit te voeren.³⁸⁴ Voor de hulpverlening aan de regio werd echter wel een speciaal programma ingesteld binnen de OS-begroting, dat de lopende activiteiten ging bundelen en zorgde voor een verdere uitbreiding van dit voor niet-concentratielanden omvangrijke programma. In eerste instantie zou naast concentratieland Zambia de hulp vooral gericht worden op de slachtoffers van dekolonisatieprocessen, waaronder het financieren van reconstructie en rehabilitatie in Angola, Mozambique en het net onafhankelijk geworden Zimbabwe. Daarnaast was er binnen en buiten Zuid-Afrika, en deels buiten het nieuwe programma, ook de steun aan niet-blanke bevolkingsgroepen en de in de buurlanden verblijvende vluchtelingen uit dat land en het nog administratief door Pretoria beheerde vroegere mandaatgebied Namibië, terwijl ook de oorspronkelijke vijf frontlijnstaten ten noorden van Zuid-Afrika en de daarna tot negen lidstaten uitgebreide *Southern Africa Development Co-ordination Conference* (SADCC) politiek en economisch werden gesteund in hun streven naar grotere weerbaarheid en verminderde afhankelijkheid

bijzondere band die een speciale behandeling rechtvaardigt, werd dus ook in de brief van Van der Stee's weer volop bevestigd. Deze herinnerde eraan dat het nu bij de Antillen 'minder zal gaan om de normen van de ontwikkelings-samenwerking dan om de afwikkeling van historische verhoudingen' (idem p. 98). Om deze reden vond hij de door De Koning voorgestelde 'gemeenschappelijke verantwoordelijkheid' voor de voorbereiding van de Antilliaanse dekolonisatie dus niet juist – wat mij op mijn beurt sterkt in de eerder verdedigde opvatting dat het Antillenbudget niet voor 100 procent aan het ontwikkelingsplafond dient te worden toegerekend.

³⁸³⁾ Bij de vele lovende kwalificaties die hem daarbij later als Kabna-minister ten deel vielen, staat namelijk ook dat hij 'gul, misschien zelfs wel wat te gul' was (Oostindie & Klinkers III, 2001, p.388), een houding die hij als OS-minister stellig als onnodig en niet gerechtvaardigd zou hebben afgekeurd.

³⁸⁴⁾ Details over deze moties van 18 en 27 juni 1980, alsmede van de met een nipte meerderheid verworpen motie van afkeuring die volgde op het regeringsstandpunt, zijn vermeld in Dierikx's inleiding in Dierikx et al., red., 2007, p.xxii, noot 84.

ten opzichte van Zuid-Afrika.³⁸⁵

De verbredingsdiscussie: Een verdere opening naar principieel andere vormen van samenwerking dan de gever-ontvanger-verhouding die in hulprelaties met ontwikkelingslanden de toon aangaf, vond in deze periode plaats toen De Koning aan prins Claus³⁸⁶ vroeg een inventarisatie te leiden naar verdere mogelijkheden voor zulke andere vormen in de relatie met India.³⁸⁷ Het rapport van dit onderzoek, dat in november 1980 beschikbaar kwam, noemde de term 'verbreding' slechts terloops,³⁸⁸ maar het werd wel de term waarmee in latere jaren naar dit soort van samenwerkings-initiatieven werd verwezen.³⁸⁹ Dit rapport, dat mede na overleg met verschillende andere ministeries en met het bedrijfsleven en de wetenschappelijke wereld in Nederland tot stand was gekomen, leidde ertoe dat in februari-maart 1981 een stevige ambtelijke delegatie bestaande uit topfiguren van vier ministeries (Financiën, EZ, L&V en BuZa-OS) onder leiding van prins Claus een bezoek bracht aan India om daar te komen tot nadere concretisering van de ontwikkelde ideeën en, zo mogelijk, tot afspraken met in aanmerking komende Indiase autoriteiten. Na een aantal specialistische werkgroepbesprekingen en twee plenaire vergaderingen met een uit zeventien leden bestaande hoge Indiase delegatie werd tijdens dit bezoek een lijst met gemeenschappelijke conclusies overeengekomen, die uitzicht gaf op verdere onderhandelingen over nauwere samenwerking op diverse terreinen van economie, industrie, handel, kapitaalverkeer, wetenschap en techniek, en cultuur.³⁹⁰ De MvT voor 1982 vatte dit samen in een speciale paragraaf en presenteerde dit als een 'nieuwe beleidsontwikkeling' die beoogde de doelstellingen van de NIEO, zoals geconcretiseerd in de structuurnota, ook op bilateraal terrein vorm te geven (MinBuza 1981d, nr. 2, p. 69-70). Naast de vermelding van enkele zeer ruime en vage voorwaarden waaraan 'activiteiten in het kader van dit brede bilaterale ontwikkelingssamenwerkingsbeleid' moeten voldoen om in aanmerking te komen voor steun uit ontwikkelingsgelden,³⁹¹ werd daarin ook aangekondigd dat zou worden

³⁸⁵) Tot de frontlijnstaten behoorden naast de concentratielanden Tanzania en Zambia ook Mozambique, Angola en Botswana; in de SADCC kwamen Lesotho, Malawi, Swaziland en Zimbabwe er nog bij. Een actualisering van de verschillende overheidsactiviteiten tot vlak voor het einde van de periode-De Koning wordt gegeven in de MvT voor 1982 (MinBuza 1981d, onder andere in nr.2, p.78-80, en in bijlage 2 van nr.3, p.59-63).

³⁸⁶) De prins had in oktober 1978 de benoeming aanvaard tot Bijzonder Adviseur Ontwikkelingssamenwerking op het ministerie, een functie die hij overigens nog tot mei 1980 combineerde met het SNV-voorzitterschap, na de onder tumult verlopen troonsbestijging van koningin Beatrix op 30 april 1980 (zie respectievelijk het memo over zijn benoeming, d.d. 26 oktober 1978, opgenomen in Dierikx et al., red., 2007, p. 231-232, en Bieckmann 2004, p. 161).

³⁸⁷) India was ook het land waarmee al in Pronks jaren alternatieve vormen van samenwerking waren geëxploreerd tussen sociale wetenschappers uit dat land en Nederland (de India-bijlage bij de MvT voor 1979 bevatte er een verwijzing naar, waarop de VCO van de Tweede Kamer nadere toelichting vroeg, die De Koning gaf in november 1978 – zie respectievelijk MinBuza 1978a, nr. 2, p. 43, en IS 1979, p. 46, vraag 197). Dit initiatief leidde in 1980 tot een akkoord tussen beide regeringen, dat de stoot gaf tot gezamenlijke financiering van een reeks projecten van wetenschappelijke onderzoekssamenwerking tussen Indiase en Nederlandse sociale wetenschappers in het kader van het zogenaamde *Indo-Dutch Programme on Alternatives in Development* (IDPAD), dat in 1981 van start ging.

³⁸⁸) Althans in dat deel van het *Rapport Werkgroep Landenbeleid India* (zoals de door de Werkgroep-Claus verrichte inventarisatie in zijn eerste en tweede fase werd omschreven), dat is opgenomen in Dierikx et al., red., 2007, p. 673-683. .

³⁸⁹) Om te beginnen in De Konings eerstvolgende en tevens laatste MvT (voor 1982), in de titel van paragraaf 1.6 (MinBuza 1981d, nr. 2, p. 69), waarop ik hieronder terugkom.

³⁹⁰) Voor meer details zie het Nederlandse persbericht van 3 maart 1981 en de vertaling van de gezamenlijke samenvatting van de besprekingen in New Delhi van 9 maart daarna, opgenomen in IS 1981, respectievelijk p. 140-141 en p.147-150. Met enige ervaring in diplomatiek taalgebruik valt uit het tweede stuk wel op te maken over welke onderdelen de Indiase gesprekspartners wat minder enthousiast waren dan de Nederlanders.

³⁹¹) Deze voorwaarden hielden namelijk alleen in dat de activiteit moest voldoen aan de doelstellingen van de structuurnota, en moest passen in 'de wensen en mogelijkheden van het betrokken ontwikkelingsland.' Opmerkelijk

nagegaan of een soortgelijke bredere samenwerking ook opportuun zou zijn voor andere concentratielanden (idem p.71).

De verbredingsgedachte bleef in de volgende ministersperioden een onderwerp waarop in het bijzonder twee partijen probeerden in te haken: binnen BuZa, degenen die de grotere verzakelijking die reeds bij de gemengde kredieten naar voren kwam, wilden doortrekken naar een zo groot mogelijk deel van de bilaterale ontwikkelingssamenwerking; en buiten het ministerie, met name bij de andere departementen, het bedrijfsleven, de wetenschap en andere belanghebbenden, zij die aasden op subsidie uit de ontwikkelingspot voor hun eigen bezigheden in en ten behoeve van ontwikkelingslanden. Wat het verdere verloop van de verbredingsdiscussie betreft moet ik het hier laten bij de constatering dat de term 'verbreding' na verloop van tijd weer uit het discours verdween. Of dat gebeurde omdat deze pleidooien later momentum verloren, of juist succes hadden en daarom overbodig waren geworden, verdient overweging – zoals ook de vraag in welke mate de er in meespelende pro-domo-overwegingen nieuwe oneigenlijke toerekeningen aan het ontwikkelingsplafond met zich meebrachten.

Het bereiken van de doelgroepen

In paragraaf 7.2 hebben we al gezien hoe sterk De Koning benadrukte dat de sporen 1 en 2 van zijn beleid: respectievelijk de macro-emancipatie van ontwikkelingslanden in het geheel van de wereldeconomie en de micro-emancipatie van de mensen in deze landen, met gelijke prioriteit en goed op elkaar afgestemd behoorden te worden nagestreefd (zie de discussie daarover in de laatste twee secties van subparagraaf 7.2.2). Daarnaast hebben we in een sectie van de laatste subparagraaf (7.2.6) gezien dat de minister zich ook actief inliet met de internationale discussie over het basisbehoeftenbeleid, waarover Noord en Zuid collectief niet nader tot elkaar konden komen. In aanvulling daarop dient nog even te worden stilgestaan bij de wijze waarop Nederland de armste en anderszins verdrukte doelgroepen in de Derde Wereld probeerde te bereiken in het eigen hulpbeleid.

Zoals eerder betoogd is de hulpverlening daarvoor het meest geschikte instrument. De nota die De Koning in 1979 uitbracht, tegelijk met de structuurnota, richtte zich (zoals de titel suggereerde) dan ook op de *Verbetering van de kwaliteit van de bilaterale hulp* (hierna: de kwaliteitsnota).³⁹² Als zodanig was dit een nadere uitwerking van Pronks Nota BOS, waarin het, blijkens de ondertitel, eveneens ging 'om de kwaliteit van de Nederlandse hulp.' Uit de titel van de nieuwe kwaliteitsnota is dus af te leiden dat De Koning Pronks beleid op dit punt niet alleen wilde continueren, maar ook verbeteren. Hoe wilde hij dat doen?

De kwaliteitsnota concentreerde zich op die 'activiteiten waaraan van Nederlandse zijde iets kan worden gedaan' (IS 1979, p.173). Als we het over de bilaterale hulp hebben, is dat een juiste en efficiënte benadering. Het eerste en belangrijkste dat Nederland in eigen hand had: de keuze van enerzijds de landen waaraan de hulp wordt verstrekt, en anderzijds de activiteiten aldaar en de partijen waarmee wordt samengewerkt opdat die hulp een maximaal ontwikkelingsrendement krijgt, werd echter volledig buiten beschouwing gelaten. Dat was misschien begrijpelijk, omdat de landenkeuze al grotendeels vastlag – na de concentratielandendiscussie in 1978, terwijl de overige

is ook dat een eventuele 'strijdigheid met de randvoorwaarden gesteld door het doelgroepenbeleid' slechts tot gevolg zou hebben, dat de OS-minister in dat geval 'binnen de hem ter beschikking staande mogelijkheden aan het doel-groepenbeleid groot belang' zal toekennen (MinBuza 1981d, nr. 2, p. 70) – nota bene: een 'randvoorwaarde' die, bij strijdigheid, niet eens de overhand zou hebben op de andere doelstellingen van dit beleid!

³⁹²) De kwaliteitsnota verscheen als een van de bijlagen bij de MvT voor 1980 (MinBuza 1979c, nr. 3, bijlage V, p.173-197). De paginanummers hierna verwijzen naar de in IS 1979 opgenomen versie (p. 349-363).

ontvangende landen van jaar tot jaar slechts marginaal varieerden. Daardoor lag dus ook het merendeel van de projecten en programma's in de diverse landen, die veelal een meerjarig karakter hebben, in hoge mate vast, wat uiteraard ook gold voor het merendeel van de mensen en instanties met wie werd samengewerkt.

Door dit soort keuzen niet als onderdeel van het streven naar kwaliteitsverbetering mee te nemen was deze nota niet alleen beperkt van opzet, het betekende ook dat de verbeteringen die werden beoogd vooral moesten komen van wijzigingen in de werkwijzen, de procedures en de bezetting van het Nederlandse apparaat, zowel in De Haag als op de ambassades in ontvangende landen. Dat de regering het voornemen had daarin verbeteringen aan te brengen betekende natuurlijk wel iets, en de nota bracht daarover zeker ook nuttige en verstandige dingen naar voren. Maar het was slechts een deelaanpak, waarbij veel van wat afhankelijk was van de instemming en medewerking van autoriteiten en doelgroepen in ontwikkelingslanden buiten beschouwing bleef. Zodoende werd niet duidelijk of en in welke mate deze veranderingen aan Nederlandse kant zouden bijdragen aan de gewenste kwaliteitsverhoging van de bilaterale hulp.³⁹³

De kwaliteitsnota had het overigens niet alleen over het beter bereiken van de doelgroepen, maar besprak ook bilaterale hulpactiviteiten die gericht waren op verdere verzelfstandiging van de ontvangende landen – het eerste spoor van het tweesporenbeleid. Hoewel bij deze macrohulp niet in eerste instantie, of zelfs helemaal niet, op verdelingsaspecten wordt gelet, meende de nota toch dat er een 'dubbele garantie' was dat ook in dit geval die aspecten wel tot hun recht kwamen. Die bewering was echter zo slecht onderbouwd dat zij bij nadere analyse onmiddellijk door de mand viel.³⁹⁴ De nota stelde in haar eerste gedeelte wel dat 'binnen de bilaterale hulp het accent moet

³⁹³) Ik moet met enkele voorbeelden volstaan, afgezien van de 'open deur' dat, vanwege de uiteenlopende situaties in de geselecteerde landen, de uitwerking van het uitvoeringsbeleid moest worden geformuleerd 'per samenwerkingsland' (IS 1979, p. 351). Bij de uiteenzettingen daarover werd globaal aangegeven op welke doelgroepen Nederland zich wilde richten: kleine boeren en landlozen in de rurale sector, en in de steden kleine zelfstandigen in de informele sector, arbeiders in de industrie- en dienstensector en werklozen – en van deze groepen niet alleen de minst bedeelden, maar ook degenen die net boven het bestaansniveau leven, teneinde te voorkomen dat zij onder dit minimum zakken. Het zal wel niet de bedoeling zijn geweest in elk land op al deze groepen te mikken, maar dat werd nergens gezegd in de nota. Wel werden er belangrijke dingen gezegd over 'wegvloeiingseffecten' naar minder behoeftigen (maar niet hoe die bestreden konden worden), het belang van collectieve voorzieningen (maar niet hoe die bevorderd zouden worden), de noodzaak van een 'flexibele programmatische benadering' en de wenselijkheid dat de donor een aanzienlijk deel van de lokale kosten voor zijn rekening neemt (idem, p. 352-253). Maar terwijl in woorden wel werd benadrukt dat een en ander in intensieve samenspraak met lokale organisaties en groeperingen van belanghebbenden moest worden voorbereid en aangepakt, bleef het de vraag of en hoe zou worden vermeden dat de uitgevoerde activiteiten niet of slechts matig wortelden in de betreffende samenleving, en of er wel voldoende prikkels zouden zijn tot overname en uitbreiding en tot toenemende zelfredzaamheid van het land; kortom hoe de hulp zich overbodig zou proberen te maken.

Voorts besteedde de nota, vooral in het slotgedeelte, relatief veel aandacht aan de landeninformatie die voor de beleidsbepaling benodigd is, en welke taken de landeneenheden in Den Haag en de ontwikkelingsafdelingen op de ambassades voor hun rekening moesten nemen (idem, p. 357-361). Geenzins onbelangrijke kwesties, maar het allerbelangrijkste voor de gewenste kwaliteitsverbetering van de hulp was altijd nog het aanstellen van voldoende aantallen adequaat opgeleide en goed gemotiveerde medewerkers op de verschillende plaatsen in de Haagse organisatie en in het veld. De nota erkende wel dat kwaliteitsverbetering 'in de eerste plaats een kwestie van mensen' is (idem p. 360), maar kwam behalve de erg bescheiden uitbreidingsvoornemens van het personeel met niet veel meer dan een aantal specifieke trainingen voor bepaalde sectorfunctionarissen en een werkgroep die zou kijken naar de opleidingseisen van de te vormen geïntegreerde buitenlandse dienst – in de toekomst de grootste ramp voor de kwaliteit van de Nederlandse hulp! Daarnaast werd ook aan uitbesteding van een aantal taken aan derden gedacht (idem p. 361-362) – wat wel tot kwaliteitsverbetering kan leiden, maar ook onevenredig hoge rekeningen en verlies aan ervaring en expertise in het eigen apparaat met zich mee kan brengen.

Tot slot: essentiële zaken voor verbetering van de hulpkwaliteit als de reorganisatie van DGIS en de verdere opbouw van de IOV werden evenmin genoemd in de nota – ongetwijfeld omdat de besluitvorming daarover nog lang niet was afgerond. Ik kom daarop terug in subparagraaf 7.3.4.

³⁹⁴) De dubbele garantie zou allereerst bestaan uit het feit dat 'dit soort hulp alleen in aanzienlijke mate zal worden

liggen op directe steun aan de doelgroepen van het ontwikkelingsbeleid' – allereerst omdat 'de situatie in veel ontwikkelingslanden dermate miserabel is dat directe armoedebestrijding hoge prioriteit verdient', en in de tweede plaats omdat de landenemancipatie 'in hoofdzaak door (...) macro-economische maatregelen tot stand moet komen' (idem p. 351). De vraag was echter wat hiermee precies werd bedoeld³⁹⁵ en of dit accent ook impliceerde dat het grootste deel van de hulp zou worden gericht op de doelgroepen. Nergens werd namelijk aangegeven hoeveel van de hulp bedoeld zou zijn voor de macro-economische doeleinden – ook wel aangeduid als '*indirecte* armoedebestrijding' – en hoeveel voor de *directe* bestrijding daarvan. Dat en de voortdurend benadrukte gelijke prioriteit van beide sporen maakten het dan ook niet aannemelijk dat binnen de hulp het accent – in de betekenis van: hoge prioriteit – inderdaad bij de doelgroepen zou komen te liggen.³⁹⁶

Er waren nog meer nota's die De Koning in deze periode uitbracht; twee ervan dienen nog even genoemd te worden vanwege hun relevantie voor de in deze sectie besproken problematiek. De potentieel belangrijkste was misschien wel de reeds in subparagraaf 7.2.3. genoemde *mensenrechtennota*, samen met Van der Klaauw, die in mei 1979 uitkwam. Er stonden in principe belangwekkende uitgangspunten en beleidsvoornemens in, maar de voornaamste zwakte was dat deze nota, of beter gezegd: de uitvoering ervan, geen tanden had, en ook niet consequent en voldoende doortastend werd toegepast.³⁹⁷

Eveneens van belang voor de doelgroepen van het ontwikkelingsbeleid was de nota die De Koning publiceerde over de *wereldvoedselproblematiek*, vermoedelijk in het najaar van 1980.³⁹⁸ Het was een nadere uitwerking van hoofdstuk VIII van de structuurnota, en verwerkte tevens en-

gegeven aan landen die een aanvaardbaar intern sociaal beleid voeren' – in een eerdere sectie hebben we echter reeds gezien hoe weinig concentratielanden inderdaad een aan dit criterium 2 beantwoordend beleid voerden, terwijl buiten de concentratielanden Suriname en de Nederlandse Antillen de enige landen waren die in aanzienlijke mate hulp ontvingen – en die beantwoordden evenmin aan dit criterium. Bij het tweede argument dat deze garantie zou bewijzen bleek al uit de wijze van formuleren dat van zekerheid geen sprake was: bij iedere activiteit 'zal zo goed mogelijk vast moeten staan dat de positie van de doelgroepen in absolute zin, als minimumeis, er niet door wordt geschaad' (idem p. 355). Schade in absolute zin is al een restrictie, maar zoiets willen voorkomen voor alle of een meervoud van de doelgroepen is behalve moeilijk vast te stellen ook nauwelijks reëel.

³⁹⁵) De nota gebruikte ook op andere plaatsen de woorden: 'het accent leggen op' – een wat glibberige uitdrukking die altijd de vraag oproept of daarmee een hoge prioriteit wordt bedoeld, of misschien alleen maar iets dat een beetje in die richting gaat!

³⁹⁶) Wat misschien werkelijk werd bedoeld werd pas zichtbaar toen in de MvT voor 1981, bij de bespreking van de uitvoering van de kwaliteitsnota, ineens werd gezegd dat er in het bestedingsoverleg over de allocaties voor 1980 (wat dus alleen de concentratielanden betrof) reeds gestreefd was 'naar een zwaarder accent op armoedebestrijding' (MinBuza 1980b, p. 86) – daarvan zou dus al sprake zijn als voor dit doel slechts een klein, maar wel toenemende, deel bestemd zou zijn!

³⁹⁷) Voor het tandeloze haal ik het bewijs graag aan van iemand die zeer tevreden was over deze nota: Van Gorkom, die haar in zijn memoires onder andere prijst als 'niet selectief maar principieel hard'. Vlak daarvoor had hij echter geschreven: 'Mensenrechten als criterium voor ontwikkelingshulp, ja, maar niet: hulp als beloning voor mensenrechtenbeleid of opschorting als bestraffing voor schending van mensenrechten' (Gorkom 2009, p.182). Als de hulp principieel buiten beschouwing moet blijven als sanctie-instrument, kan ik dit geen 'harde' nota noemen. En dat het mensenrechtenbeleid van het kabinet-Van Agt-1 in werkelijkheid het tegendeel van 'niet selectief' was, is in het voorgaande al op diverse plaatsen aangetoond: de slordige wijze waarop criterium 3 gehanteerd werd bij de keuze van concentratielanden, en het feit dat Cuba met grote voortvarendheid werd uitgesloten van Nederlands hulp, maar Indonesië niet toen het onuitgenodigd en zeer bloedig intervenieerde in Oost-Timor. Verder bewijs: De Koning beweerde in een gesprek met Amnesty International op 13 mei 1980 dat het ter sprake brengen van de kwestie Oost-Timor op de plenaire zitting van de kort daarvoor gehouden IGGI-conferentie in Amsterdam 'niet mogelijk' was geweest (Dierikx et al., red., 2007, p. 557). Het verslag van dit gesprek met Amnesty (idem p. 555-558) geeft nog vele andere voorbeelden van de gebrekkige en inconsequente wijze waarop zowel De Koning als andere bewindslieden en de minister-president het mensenrechtenbeleid in praktijk brachten.

³⁹⁸) De nota getiteld 'Sectorprogramma Voedselproductie en Voedingsprogramma' verscheen in het zittingsjaar 1980-1981, onder nummer 16587, nrs.1-2, maar vermeldde geen specifieke datum.

kele meer recent verschenen internationale studies en adviezen over het voedselprobleem.³⁹⁹ En het beleid combineerde zowel multilaterale als bilaterale vormen van aanpak. De NAR, die er na het einde van De Konings OS-termijn een advies aan wijdde, onderschreef het streven van de minister naar geleidelijke verhoging van het landbouwaandeel in de OS-begroting, maar maakte wel de kanttekening dat de in voorbereiding zijnde integratie van de buitenlandse dienst ertoe zou leiden, dat de voor de uitvoering van dit voedselbeleid benodigde specifieke deskundigheid 'in *onvoldoende* mate kan worden opgebouwd' (NAR 1981d, respectievelijk p. 87 en 88; cursivering toegevoegd).⁴⁰⁰

Ik heb het nog niet gehad over de rol van particuliere organisaties in het beter bereiken van de doelgroepen van het ontwikkelingsbeleid van de Nederlandse overheid. Eerst de (vier) Nederlandse organisaties die betrokken zijn bij het Medefinancieringsprogramma (MFP) – kortweg: de MFO's (Cebemo, ICCO, Novib en Hivos vanaf 1 januari 1978). De eerste drie zochten al jaren naar meer beleidsvrijheid tegenover DGIS en een vermindering van de bureaucratische rompslomp in het toezicht. In april 1977 stond Pronk enige versoepeling in de procedures toe, maar niet het fundamenteel andere financieringssysteem dat zij voorstelden.

Met de komst van het kabinet-Van Agt-1 konden zij het opnieuw proberen – of beter gezegd: hopen dat hun eerder in het CDA gestoken lobbywerk vrucht zou dragen. Bij De Koning vonden zij een willig oor. Niet alleen zorgde die ervoor dat in de regeringsverklaring nadrukkelijk werd gesteld, dat in het OS-beleid 'meer dan tot nu toe' zou worden 'samengewerkt met particuliere organisaties' (en het bedrijfsleven), hij verhief deze kabinetsintentie ook tot de 'grondslag' van zijn eigen beleid, zo zei hij later (IS 1978, respectievelijk p. 7 en 411). En De Koning deed dat, onder andere, omdat – zoals hij al had aangegeven in zijn kennismakingsinterview in hetzelfde blad – 'we immers kunnen constateren dat particuliere organisaties mogelijkheden hebben, die de overheid niet heeft, in het bereiken van met name de armste groepen in een aantal ontwikkelingslanden' (IS 1978, p. 27).

Dat particuliere instanties over zulke mogelijkheden beschikken werd destijds ook in bredere kring aangenomen, maar of die inderdaad maximaal werden benut was een vraag waarop nog niet een op feiten berustend antwoord was gegeven. Opmerkelijk was dan ook dat, toen negen maanden later de eerste blijken van het tegendeel naar voren leken te komen, De Koning daarin niet zeer geïnteresseerd was (zoals verderop zal blijken) en onverstoorbaar doorging op de in de regeringsverklaring aangegeven weg.⁴⁰¹ Dat bleek toen hij in november 1978 tijdens het begrotingsoverleg met de Tweede Kamer welwillend reageerde op het verzoek van de vier MFO's om overleg te be-

³⁹⁹) Het concept van deze beleidsnota, d.d. mei 1980 (opgenomen in Dierikx et al., red., 2007, p. 564-588), noemt op p. 565, naast het eerste rapport van de Commissie-Brandt, ook de FAO-studie 'Agriculture Towards 2000' (1979) en het rapport van de presidentiële commissie-Linowitz in de VS 'On World Hunger' (1980).

⁴⁰⁰) Ontwikkelingsdeskundigheid was ook het onderwerp van een derde nota van De Koning, maar het verband met de kwaliteitsdiscussie is wat zijdelings omdat zij voornamelijk ging over wijzigingen die de minister wilde doorvoeren in het ministeriële uitzendingsbeleid van deskundigen en assistant-deskundigen naar ontwikkelingslanden. Eigenlijk was het niet meer dan een notitie, getiteld: '*Nieuwe wegen deskundigen*', die hij eerst voor commentaar voorlegde aan een groot aantal experts in het veld en hun belangenorganisaties, en daarna, in februari 1981, vermoedelijk in aangepaste vorm, toestuurde aan de VCO voor mondeling overleg (het verslag van dit overleg op 29 april 1981 [zie Tweede Kamer, 1981b, p. 1-5] heeft als bijlage [idem p. 6-10] een versie van de nota die in elk geval sterk afwijkt van het concept dat is opgenomen in Dierikx et al., red., 2007, p. 590-595).

⁴⁰¹) Dat De Koning daarvoor ook andere argumenten hanteerde dan de veronderstelde betere bestedingsmogelijkheden van de MFO's had hij overigens ook al in zijn kennismakingsinterview aangegeven. Het tweede motief voor meer samenwerking dat hij daarin had aangevoerd was namelijk, dat 'het apparaat van de particuliere organisaties in de afgelopen jaren dusdanig gegroeid is in kwantiteit en kwaliteit, dat zij ook meer aankunnen dan in het verleden het geval is geweest' (IS 1978, p. 27). Tot een iets meer bezonken uiteenzetting van zijn en de CDA-motieven op dit punt kwam de minister evenwel elf maanden later, in zijn rede voor het Koninklijk Instituut voor de Tropen (KIT), Amsterdam 30 november 1978. Hij stelde daar de samenwerking tussen particulieren en overheid centraal en maakte daarbij onderscheid tussen een '*politiek*' en een '*structureel* argument' pro delegatie en samenwerking. Bij het eerste verklaarde De Koning, dat het kabinet 'de staat niet wil zien als "Heer Albedil" met alles en iedereen

ginnen over een nieuw financieringsmodel, een model dat meer uitging van vertrouwen in de eigen verantwoordelijkheid van de particuliere sector. In augustus 1979 werd onder leiding van ex-DGIS Meijer een akkoord bereikt met de MFO's over een *subsidie- of programmafinancieringsmodel*. Nadat dit op 29 februari 1980 door de ministerraad voorwaardelijk was aanvaard, wist De Koning het op 14 mei 1980 door de VCO te loodsen (waar alleen de PvdA met principiële bezwaren kwam – Tweede Kamer 1980a, p. 3-4). Vier dagen later kon hij in zijn brief aan de MFO's zelfs meedelen, dat hij had besloten het nieuwe financieringssysteem 'met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 1980 in te voeren' (MinBuza 1980b, p.143).⁴⁰²

Het hoofdkenmerk van het nieuwe stelsel, dat overigens voor een proefperiode van vier jaar was afgesproken,⁴⁰³ was, dat de MFO's voortaan niet meer voor elke projectaanvraag die zij van hun partnerorganisaties in ontwikkelingslanden ontvingen en vervolgens ter beoordeling aan DGIS voorlegden, voorafgaande goedkeuring nodig hadden: in het vervolg moesten zij die aanvragen zelf finaal beoordelen en onder hun eigen verantwoordelijkheid (laten) uitvoeren, terwijl zij de financiering daarvan konden bekostigen uit de hun jaarlijks door het ministerie beschikbaar gestelde voorschotten. De omvang daarvan zou afhangen van het jaarlijks in de begroting opgenomen bedrag voor het MFP, dat volgens een overeengekomen verdeelsleutel zou worden toegewezen aan elk der deelnemende organisaties.⁴⁰⁴

Het feit dat het ministerie bereid was de gelden voortaan zonder voorafgaande projectsgewijze beoordeling toe te wijzen impliceerde echter niet dat de MFO's volledig *carte blanche* kregen. Door hun akkoord met de minister waren zij namelijk gehouden te werken in overeenstemming met de drie beleidsuitgangspunten die in diens brief waren genoemd, zoals zij eveneens gebonden

overheersende bevoegdheden, maar als een overheid die ruimte laat voor, en oproept tot, participatie van de burger in het beheer van die samenleving'. [Zie vervolg van deze noot op p. 868.]

Het tweede argument (tot dan toe zijn vierde) was volgens De Koning 'eerder van structurele aard': het had te maken met de snelle groei van het begrotingsbedrag voor ontwikkelingssamenwerking; dat riep de vraag op of je met het oog daarop kiest voor een navenant groeiend overheidsapparaat, of voor overdracht van taken aan en samenwerking met anderen. Opterend voor het laatste, benadrukte hij overigens wel de wenselijkheid van 'het handhaven van een coördinerende, beleidscreatieve functie' van de overheid als centrum van het beleid (citaten genomen uit de eerste drie pagina's van de weergave van deze KIT-rede in IS 1978, p. 411-415).

Voorts noemde De Koning bijna anderhalf jaar later tijdens de slotbehandeling van het nieuwe financieringsmodel in de VCO ook nog een derde argument: omdat bij voorafgaande goedkeuring van medefinancieringsvoorstellen de minister 'formeel verantwoordelijk [is] voor de tenuitvoerlegging, zonder dat zijnerzijds in de praktijk veel meer dan een marginale toetsing' kon plaatsvinden van de, tot dan toe, 'meer dan duizend projecten' die hem worden voorgelegd, en omdat 'in de laatste jaren slechts [aan] een enkel project goedkeuring [was] onthouden', zou volgens De Koning ook volstaan kunnen worden met een 'goedkeuring achteraf' op basis van verslagen, inspecties, evaluaties, en overleg met de MFO's (Tweede Kamer 1980a, p.1).

⁴⁰²⁾ Het vijfde ING-boek bevat zowel het concept-ontwerp van de nieuwe regeling gemaakt door Meijer, d.d. 29 augustus 1979 (Dierikx et al., red., 2007, p. 413-419), als het fragment van de ministerraadnotulen over dit ontwerp van 29 februari 1980 (idem, p. 516-519). Het verslag van het VCO-overleg met de minister op 14 mei 1980 staat in de Handelingen (Tweede Kamer 1980a, p.1-6), met als bijlage 1 de brief van de minister aan de vier MFO's, d.d. 19 mei 1980, met de details van de nieuwe regeling (idem p.7-12), die in de MvT voor 1981 werden samengevat en toegelicht (MinBuza 1980b, p.143-145).

⁴⁰³⁾ Tweede Kamer 1980a, p.12. Er waren ook beperkingen, want de nieuwe regeling gold niet voor de voedselhulp via de MFO's en andere particuliere organisaties, en voor de uitzending van artsen via OPIT en van vrijwilligers via het JVC – hoewel De Koning niet uitsloot dat die in de toekomst ook zo'n regeling zouden kunnen krijgen (MinBuza 1980b, p.143). Daarentegen hadden de vakcentrales FNV en CNV, die in een apart medefinancieringsprogramma waren ondergebracht en niet beschikten over uitvoeringsapparaten met de omvang en ervaring van de MFO's, geen behoefte aan een andere verhouding met de overheid (idem p.146).

⁴⁰⁴⁾ Deze verdeelsleutel was regelmatig onderwerp van onderling gekissebis, en vooral later van externe kritiek. In de brief van De Koning aan de vier participanten stond dat in 1980 een verdeling van 8 : 8 : 4 : 1 (met aandelen van twee maal 38 procent, plus 19 en 5 procent) zou gelden (Tweede Kamer 1980a, p.10). In de toekomst zou de verdeling geleidelijk verschuiven naar grotere aandelen voor Novib en Hivos, ten koste van de twee christelijke MFO's (die laatste hadden in 1998 nog een gezamenlijk aandeel van 55 procent over, aldus Biekmann & Lammers, 2008, p. 61 – wat overigens, door het gestegen totale bedrag, geen daling in absolute zin betekende).

waren aan zowel de zes prioriteiten die daarbij onlangs waren overeengekomen, als aan de zeven project-criteria die reeds in 1977 met Pronk waren afgesproken. Daarentegen hadden de MFO's niet meer de voorheen vereiste regeringsinstemming van het ontvangende land nodig – De Koning wees daar zelf op in de VCO (Tweede Kamer 1980a, p.1-2). Wel dienden de MFO's zich te onthouden van 'activiteiten gericht op het ondermijnen van de politieke onafhankelijkheid van een staat, of het ten val brengen van een wettige regering met onwettige middelen' – zaken waarbij overigens de even-tuele mening van de regering van het ontwikkelingsland getoetst zou worden aan 'internationale standaarden' (idem p. 8). En als er twijfel was over de interpretatie of de toepassing van een van deze bepalingen, of over de mogelijk nadelige gevolgen van een project 'voor het Nederlandse ontwikkelingsbeleid,' dan zou de MFO zelf het initiatief moeten nemen voor overleg met de minister, en niet tot financiering mogen overgaan voordat hierover de noodzakelijke helderheid zou zijn ontstaan (idem p. 9).

Hoewel dit geheel van bepalingen en afspraken wel een indruk gaf van wat de voornaamste bedoelingen waren van het MFP en waaraan de betreffende MFO's zich grosso modo te houden hadden, waren tegelijkertijd veel van de gebezigde formuleringen dermate ruim en rekbaar dat het de vraag was of zij hen veel in de weg zouden leggen.⁴⁰⁵ Daarenboven was evenmin duidelijk in hoeverre de vier MFO's zich dienden te houden aan het doelgroepenbeleid zoals dat onder andere in de kwaliteitsnota van 1979 was omschreven. Eén passage in de brief van De Koning leek dat wel te suggereren, maar letterlijke stond er alleen dat het om het doelgroepenbeleid ging dat de MFO's al zelf voerden.⁴⁰⁶

Er was over de werkelijke bestedingspraktijken van deze maatschappelijke organisaties destijds publiekelijk nog niet veel bekend. Alleen de geschiedenis van de twee christelijke MFO's – te weten: het feit dat zij in de jaren zestig door hun kerken in Nederland werden opgericht om verwante kerkelijke en daaraan gerelateerde particuliere organisaties in ontwikkelingslanden met geld en andere dienstverlening te steunen – duidde er echter al op dat ook voor hen de aandacht voor de armste groepen in die landen pas ontstond in het begin van de jaren zeventig.⁴⁰⁷ En ook de Novib, hoewel die van oorsprong vrijer tewerk kon gaan bij de keuze van partners in de Derde Wereld, richtte zich niet vanaf haar oprichting exclusief of in hoge mate op de armste groepen.

Dit laatste werd bevestigd door een artikel dat een Novib-medewerker, drs. S. van Wichelen, publiceerde in de *Internationale Spectator* van september 1978 naar aanleiding van een door hem uitgevoerd evaluatie-onderzoek van het programma van de Novib in Indonesië in 1967-'76. Op basis van de daarin gevonden gegevens concludeerde deze, dat wat dit programma betrof de stelling dat het MFP op de kansarmen was gericht 'in feite een mythe was', een conclusie die hij ook wel durfde te generaliseren tot Cebemo en ICCO en tot wat zij en Novib deden in de rest van de Derde Wereld.⁴⁰⁸ Deze evaluatie van Novib leverde dus wel iets op waarmee DGIS bij de be-

⁴⁰⁵⁾ Zo schreef De Koning ten aanzien van de prioriteiten bijvoorbeeld letterlijk zelfs het tegenovergestelde van wat men zou verwachten, want niet de MFO's, maar 'ik' (De Koning) zei dat hij de prioriteiten onderschreef die 'u' (de MFO's) 'zich stelt ter verwerkelijking' van de uitgangspunten (Tweede Kamer 1980a, p. 8). Die prioriteiten waren dus door de MFO's opgesteld en voorgelegd – en dat was wel slim, want iemand die maar liefst zes zelf gekozen prioriteiten als leidraad mag nemen zal zich niet ernstig beknot voelen in zijn beleidsruimte.

⁴⁰⁶⁾ Het gaat hier om de zin die als inleiding op de drie beleidsuitgangspunten aangaf, dat 'u' (de MFO's weer) 'een doelgroepenbeleid zullen *blijven* voeren dat gericht is op...' – waarna de uitgangspunten volgden (Tweede Kamer 1980a, p.7, cursivering toegevoegd).

⁴⁰⁷⁾ Zoals Quarles van Ufford opmerkte in een artikel in 1980, dat ging over de vraag of medefinanciering een effectief middel was voor het doelgroepenbeleid in Indonesië: 'Er is geen sprake van dat de relaties tussen MFO's en Indonesische organisaties werden gelegd om doelgroepenbeleid te voeren.' En ook recent werden zij daarin nog beperkt, zo vervolgde de auteur enkele regels later, want 'ICCO en Cebemo hebben te maken met de wensen van kerken en particuliere organisaties op nationaal en regionaal niveau' en 'kunnen zich niet buiten deze om direct tot "doelgroepen" richten' (Quarles van Ufford 1980, p.736).

⁴⁰⁸⁾ Volgens Van Wichelen was het grootste deel van dit Indonesië-programma van Novib in die jaren gericht op Jakarta (met 30 van de in totaal 53 projecten en 65 procent van de totale kapitaaloverdracht), en was maar 21

sprekingen over het programmafinancieringsmodel in 1979 en '80 iets had mogen doen – wat in elk geval in eerste instantie niet het geval schijnt te zijn geweest.⁴⁰⁹

Vanzelfsprekend waren de vier MFO's blij met het nieuwe financieringssysteem. Het gaf hun weliswaar veel werk en een grotere eigen verantwoordelijkheid, maar het verlost hen ook van tijdrovende en in wezen overbodige procedures met de ambtenarij in Nederland en met de ambassades in de landen waarin zij actief waren. Hun opluchting klinkt dan ook door in de woorden van Bos en Prince – waarvan de eerste tot 28 februari 1981 directeur was van ICCO, waarna De Koning hem chef maakte van de directie die onder andere met de begeleiding van het MFP was belast – toen zij het nieuwe beleid aanduiden als de '*pacificatie van 1980*' (Bos & Prince 1999, p.179). Het verlost ook de overheid van onnodig werk en van een nauwelijks verantwoorde formele verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het MFP, zoals De Koning in de VCO had betoogd. Ook had de bewindsman vermoedelijk wel gelijk met zijn veronderstelling, dat de MFO's meer en betere mogelijkheden hadden om de armste groepen te bereiken dan de overheid. Maar of de overheid wel *wilde* dat zij die mogelijkheden maximaal gebruikten, en of de MFO's zelf wel bereid en in staat waren ze volledig te benutten, bleef (met verwijzing naar de weinig verplichtende richtlijnen in de brief van 19 mei 1980 en de eerste blijken van het tegendeel in de Indonesië-evaluatie van Novib) vooralsnog de grote vraag.

Het was dan ook wel dringend gewenst dat de bij dit financieringsmodel passende verantwoording achteraf serieus werd aangepakt, door zowel de subsidiërende als de uitvoerende partijen. Een goede en periodieke evaluatie en inspectie, zowel van de MFO's en hun projecten afzonderlijk als van hun programma's en het MFP als geheel, was daarvoor een eerste vereiste (zie daarover de sectie van subparagraaf 7.3.4 over evaluatie en inspectie).

Ook het werk van de Stichting Nederlandse Vrijwilligers (SNV), een eigensoortige samenwerkingsvorm tussen overheid en particuliere organisaties, fungeerde als waarnemend casu quo vervangend voor ontwikkelingstaken waarvoor de overheid zich zelf minder geschikt achtte – bij voorbeeld: het werken 'aan de basis van de samenleving', zoals onder andere in de nota BOS van Pronk werd opgemerkt (MinBuza 1976c, p.43). De in 1977 door het SNV-bestuur vastgestelde nota over het nieuwe beleid van de Stichting werd vier jaar later, in februari 1981, wel geactualiseerd, maar niet principieel veranderd, aldus de MvT voor 1982 (MinBuza 1981d, nr. 2, p.138). In de tussenliggende jaren werd wel een aantal concentratielanden van de SNV-lijst geschrapt, terwijl andere, voornamelijk armere landen, eraan werden toegevoegd, zodanig dat er in 1981 nog 12 SNV-concentratielanden waren overgebleven. In deze landen waren in totaal 80 procent van de uitgezonden vrijwilligers werkzaam (idem, p.137), terwijl de overige 20% tewerk waren gesteld in 12 andere ontwikkelingslanden, die om een of andere reden niet tot de SNV-concentratielanden

procent van de desbetreffende projecten en 4 procent van het kapitaal werkelijk gericht op de kansarmen; dit Jakarta-deel betrof dan ook 'vooral' financiële ondersteuning 'ten behoeve van het optrekken van gebouwen en de aanschaf van uitrusting en inventaris voor grote particuliere ziekenhuizen, universitaire instellingen, middelbare technische scholen, een managementinstituut en een groot kantoorgebouw voor een nationale vrouwenbeweging.' Daarnaast kwam ook het op het platteland gerichte deel van dit Novib-programma 'hoofdzakelijk' bij de middenklasse terecht, terwijl 'slechts 25 procent' van de rurale projecten inderdaad actief was voor de kansarmen (Wichelen 1978, p. 556-557).

Er zou wel een vraagteken bij Van Wichelens generalisatie kunnen worden geplaatst, maar dat gebeurde niet, en er volgden ook geen weerlegging of andere vraagtekens bij zijn artikel, dus misschien zat hij er niet ver naast.

⁴⁰⁹) De Koning kreeg althans als één van de 203 schriftelijke vragen die de VCO op 14 november 1978 aan hem voorlegde over de MvT voor 1979, de vraag of hij kon instemmen met het evaluatierapport waarop Van Wichelen zijn conclusies over de Novib-activiteiten in Indonesië baseerde. Die vraag wimpelde de minister echter af met de mededeling, dat dit een 'interne Novib-nota' betrof die hem niet ter beschikking was gesteld (IS 1979, p. 42, vraag en antwoord nr. 181).

behoorden. Het totale aantal uitgezondenen nam toe van 378 per ultimo 1979 tot, naar verwachting: 465 à 475 per 1 december 1981. Ruim de helft daarvan zat toen in MOL's (idem).

Verder waren er in eerste jaar van deze periode ook weer bestuurlijke problemen, deels dezelfde als die in de vorige periode. Die hadden onder andere tot gevolg dat de particuliere organisaties verenigd in het JVC in 1978 uit de SNV stapten. De Koning vond echter dat dit niet tot gevolg mocht hebben dat de door deze organisaties uitgezonden vrijwilligers onder andere condities zouden moeten werken dan die van de SNV, zodat hij op 7 maart 1979 voor de eersten een suppletieregeling aankondigde die de verschillen grotendeels wegwerkte (Dierikx et al., red., 2007, p. 303, noot 7; voor andere details, ook MinBuza 1979c, nr. 2. p.134). Toen ook na deze crisis de SNV opnieuw in rustiger vaarwater kon doorgaan, kreeg desondanks haar voorzitter, prins Claus, nog steeds signalen zich met minder politiek gevoelige onderwerpen bezig te houden (onder andere ook van premier Van Agt – volgens Bieckmann 2004, p.160). Formeel bleef Claus nog een tijdje aan, maar hij liet het praktische voorzitterswerk al vanaf 1979 over aan zijn vice-voorzitter, de oudvrijwilliger Bert Barten, aan wie hij de leiding pas in mei 1980 officieel overdroeg.

Tot slot zij nog vermeld dat er in het bestuur en onder de SNV-staf uiteraard regelmatig werd gediscussieerd over de vraag of het hoog in het vaandel staande doelgroepenbeleid wel kon worden waargemaakt en of, en hoe, er wat aan verbeterd kon/moest worden. Maar met een serieuze evaluatie van onder andere dit aspect van de vrijwilligersinzet kon pas in 1984 een begin worden gemaakt.⁴¹⁰

7.3.3 Ontwikkelingssamenwerking, bedrijfsleven en economische structuur

De drie economische deelterreinen van het ontwikkelingsbeleid die in de analoge subparagraaf 6.3.3 van het vorige hoofdstuk zijn behandeld, komen in deze subparagraaf opnieuw aan de orde, nu mede aan de hand van de vraag wat De Koning deed met de door Pronk ingevoerde wijzigingen op elk van deze deelterreinen. Op ieder deelterrein komt een van de drie rollen naar voren die het Nederlandse bedrijfsleven speelt in het kader van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid van de overheid.

In de eerste sectie is dat de rol van leverancier van goederen en diensten waaraan de ontwikkelingslanden die van Nederland hulp ontvangen, die hulp kunnen of moeten besteden. Dit 'moe-ten' is onder andere afhankelijk van de aard van de hulp of de wijze waarop die is aangeboden (al of niet gebonden) en van de nadere besluiten die vervolgens in direct bestedingsoverleg met de autoriteiten van het ontvangende land worden genomen.

In de tweede sectie gaat het om Nederlandse ondernemingen die, al of niet met behulp van faciliteiten van de overheid, directe bedrijfsinvesteringen verrichten in ontwikkelingslanden, en de taken die de in de vorige periode gewijzigde FMO in dat verband zal kunnen vervullen.

En in de derde sectie gaat het om de rol van Nederlandse bedrijven als producenten in Nederland en de mogelijkheden die De Konings voorganger creëerde om de ontstane productiestructuur van de Nederlandse samenleving zodanig te veranderen dat de export- en ontwikkelingskansen van arme landen kunnen toenemen.

Hulpbinding en bestedingsbeleid

In het vorige hoofdstuk hebben we gezien dat Pronk in zijn voorlaatste MvT (voor 1977) kwam met een opvallende verandering in het traditionele pro-ontbindingsstandpunt van Nederland: er

⁴¹⁰⁾ Zo bleek uit het nieuwe DGIS-Jaarverslag (MinBuza 1985, p. 206 en 208).

zou met ontbinding van de hulp niet (meer?) verder worden gegaan dan wat internationaal was overeen-gekomen tussen de DAC-landen.⁴¹¹ En die houding leek een jaar later (in zijn laatste MvT) te zijn omgeslagen in actieve oppositie tegen recente ontbindingsvoorstellen van de zijde van de Amerikaanse regering. Terwijl de reden voor deze beleidswijziging van Pronk – de verslechterde werkgelegenheidssituatie in Nederland – ook in de periode van minister De Koning nog bestond, en de werkeloosheid in 1978 zelfs weer verder toenam (Toirkens 1988, p.151), volgde De Koning Pronks slechte voorbeeld toch niet helemaal.

De nieuwe OS-minister probeerde namelijk in de 'high level meeting' van de DAC in november 1978 de vastgelopen internationale discussie over de ontbinding van de hulp weer op gang te brengen door voor te stellen de partiële ontbinding, die tot op dat moment voor ontwikkelingslanden alleen gold voor leningen, uit te breiden met schenkingen. Hoewel niet duidelijk is hoe het voorstel precies luidde,⁴¹² en ik evenmin heb kunnen achterhalen of Nederland dit uitsluitend op eigen houtje voorstelde en of, en hoe, andere landen erop reageerden,⁴¹³ heeft Nederland het wél met onmiddellijke ingang toegepast in het eigen beleid, zij het dan alleen voor de MOL's.⁴¹⁴

Of andere DAC-landen misschien later dezelfde partiële ontbindingsmaatregel hebben genomen, of mogelijk zelfs verder zijn gegaan, heb ik echter niet kunnen achterhalen. Evenmin of Nederland daarvoor nog geijverd heeft, al lag dat volgens het in noot 412 genoemde persbericht wel in de bedoeling. Desalniettemin was het te loven dat De Koning de Nederlandse maatregel niet heeft laten wachten op de deelname van andere rijke landen. Hij brak daarmee met de houding van het kabinet-Den Uyl, dat niet verder wilde gaan dan wat internationaal kon worden overeen-gekomen. In die zin toonde De Koning zich dus wel 'plus Pronkien' dan Pronk zelf, die de financiële hulpschenkingen aan MOL's wél volledig gebonden moest blijven aanbieden.⁴¹⁵

⁴¹¹) Het woord 'meer' tussen haakjes stond niet in de MvT-tekst; ik heb het eraan toegevoegd met een vraagteken, omdat de context van de passages leek te suggereren dat er voorheen wél bereidheid was verder te gaan dan wat internationaal was overeengekomen – al leek die bereidheid bij eerdere kabinetten duidelijker dan bij het kabinet-Den Uyl. Zoals aangegeven in het vorige hoofdstuk had Pronk zijn pogingen om EZ-collega Lubbers van diens verzet tegen eenzijdige Nederlandse ontbindingsstappen af te brengen, voorlopig opgeschort.

⁴¹²) Ik heb twee bronnen die over dit Nederlandse initiatief rapporteren, waarvan de eerste zichzelf tegenspreekt: in *IS* 1978, p. 409-410, dat een VDO-persbericht van 20 november 1978 weergeeft, lijkt namelijk enerzijds te worden geïmpliceerd dat het voorstel slaat op schenkingen aan *alle* ontwikkelingslanden – hoewel er wel werd toegelicht dat dit 'met name voor de armste ontwikkelingslanden' van belang zou zijn, 'die immers met de kortgeleden gerealiseerde overgang van leningen op schenkingen zich de mogelijkheden die partiële ontbinding bood, zagen ontgaan' (idem p. 410); anderzijds begint het persbericht met de zin, dat 'Nederland bereid is (...) de armste ontwikkelingslanden meer vrijheid te geven in de besteding van ontwikkelingsgelden' (idem p. 409). De tweede bron, het reeds eerder geciteerde artikel van De Koning in de *Internationale Spectator* van december 1978, vermeldt echter alleen de eerstgenoemde, voor alle ontwikkelingslanden geldende, versie van het voorstel, samen met dezelfde toelichting ten aanzien van de armste landen (Koning 1978, p. 718) – reden waarom ik in mijn weergave van het voorstel hierboven voor deze versie heb gekozen. Eén week na de DAC-bijeenkomst, namelijk op 23 november 1978, stuurde echter een DGIS-ambtenaar (Drs. P. Schönherr) een memorandum aan de minister (opgenomen in Dierikx et al., red., 2007, p. 252-253), waarin hij zowel in de kop als in de eerste alinea verwees naar diens voorstel als zijnde uitsluitend gedaan ten gunste van de 'lde's' – de MOL's dus (idem p. 252).

⁴¹³) Geen van de in de vorige voetnoot genoemde drie bronnen vermeldt iets over voorafgegane consultaties met andere EG en/of DAC-landen, en evenmin iets over de respons uit deze twee groepen tijdens de DAC-vergadering zelf. Vreemder is echter dat er ook geen enkele mededeling over dit Nederlandse initiatief is verschenen in de MvT's voor 1979 t/m '82, terwijl er ook niets is terug te vinden over een bespreking over dit onderwerp in deze of een latere DAC-bijeenkomst in de DAC Reviews van 1979 t/m '85, of in enige andere publicatie.

⁴¹⁴) Dat blijkt niet alleen uit het reeds genoemde memo van Schönherr van 23 november 1978, waarmee (blijkens de aan het memo toegevoegde voetnoten 3, 8 en 9) enkele grote fracties uit de Tweede Kamer reeds in algemene zin hadden ingestemd, terwijl ook EZ-BEB en De Koning ervoor waren. Dat deze maatregel reeds met ingang van 1978 werd ingevoerd blijkt voorts ook uit de Nederlandse Memoranda ten behoeve van de Nederlandse DAC-examens in 1978 en 1981 (respectievelijk *IS* 1980, p. 5, en 1982, p. 514), alsmede uit twee latere interne memo's, een van de BEB van 20 augustus 1980 en een tweede van Schönherr van 4 maart 1982 (in Dierikx et al., red., 2007, respectievelijk p. 600 en 924).

⁴¹⁵) Dat Pronk op 14 maart 1977 tevergeefs een beroep deed op Lubbers om dit te veranderen, blijkt uit een latere

Overigens was de stap verder van De Koning, hoewel principieel juist en een goed voorbeeld voor andere donorlanden, geen maatregel die Nederland veel kostte: in hoofdzaak profiteerden alleen de vijf MOL's onder de Nederlandse concentratielanden ervan: Bangladesh, Boven-Volta, Noord-Jemen, Soedan en Tanzania. Terwijl ten aanzien van verdergaande maatregelen op ontbindingsgebied – bijvoorbeeld: totale ontbinding voor alle ontwikkelingslanden, om te beginnen bijvoorbeeld alleen in EG-verband – het kabinet-Van Agt blijkbaar nog steeds wél vasthield aan de van het vorige kabinet overgenomen voorwaarde: 'dat Nederland slechts aan een internationale (...) ontbindingsovereenkomst zal deelnemen indien deze (...) een gelijkwaardige inspanning van alle deelnemende landen inhoudt.' Dit schreef De Koning althans in zijn *Spectator*-artikel (Koning 1978, p.718).

Hoewel verwacht mag worden dat kleinere donorlanden die relatief veel hulp geven, maar niet zo'n sterke concurrentiepositie hebben, minder zullen profiteren van algehele ontbinding dan grote, concurrerende landen die weinig geven,⁴¹⁶ was deze voorwaarde – die ook door andere landen werd gesteld, een grote belemmering voor het bereiken van internationale overeenstemming. De vrees zich door eenzijdige ontbindingsmaatregelen in de vingers te snijden als andere donoren er niet aan mee zouden doen, had de internationale ontbindingsdiscussie altijd al belemmerd. Maar de eis dat er bij gezamenlijke maatregelen geen ongelijke verdeling van voor- en nadelen zou mogen ontstaan, maakte het bereiken van consensus nog lastiger. Waar nog bij kwam dat die voor- en nadelen steeds moeilijker te identificeren waren door de steeds meer om zich heen grijpende *informele* vormen van hulpbinding, met name de toenemende gemengde kredieten. In de economisch moeilijke jaren van toen waren de landen veel meer bezig met pogingen om desnoods dan maar met ad hoc maatregelen de eigen werkgelegenheid en exporten een handje te helpen, dan met elkaar samen te werken en zelf de marktgerichte adviezen na te leven die zij aan ontwikkelingslanden voorhielden.⁴¹⁷

verwijzing naar Pronks brief in een ambtelijke notitie aan De Koning van 20 september 1978 (opgenomen in Dierikx et al., red., 2007, met de genoemde verwijzing op p. 212).

⁴¹⁶) Jepma en Kock halen een later simulatie-onderzoek van de OESO aan waarin deze hypothese getoetst is en daaruit blijkt dat de VS en Japan het meest zouden profiteren, terwijl het voor EU-landen wat minder gunstig zou uitpakken, zij het ook voor hen niet noodzakelijk negatief (Jepma & Kock 1994, p. 42, verwijzend naar OECD 1993).

⁴¹⁷) Er is dan ook te weinig oog voor het bezwaar dat binding niet alleen de hulpontvangende landen benadeelt (door verminderde bestedingsvrijheid en waardedaling van de hulp), maar ook voor de donorlanden zelf weinig betekenis heeft, macro-economisch gezien, of zelfs negatief uitwerkt! Wat dit laatste betreft, kwam het jubileumnummer van het jaarlijkse DAC-rapport in 1985 nog met het wat globale oordeel, dat 'it is improbable that aid tying provides significant macro-economic benefits to any donor's domestic employment or balance-of-payments aggregates', en dat '*the case for tying is essentially political rather than macroeconomic*' – dit laatste mede omdat het bevoordelen van bepaalde sectoren en/of regio's het risico vergroot, dat hulp- en handelsverstoringen in feite bepaalde aanbieders subsidiëren ten koste van anderen, terwijl de middelen worden opgebracht door de belastingbetaler (merendeels geciteerd uit DAC 1985, p. 241; cursivering toegevoegd). Het in de vorige noot genoemde artikel van Jepma en Kock meldde ook enkele kwantificeringen, inclusief die uit eerder onderzoek van Jepma voor DGIS (1991b). Ook ander onderzoek toonde aan dat exportsteun door middel van gebonden hulp maar weinig effect heeft op de nationale economie – alleen al omdat die hulp zo klein is in verhouding tot het BNP –, en 'slechts voor enkele tienden van procenten bijdraagt aan de nationale werkgelegenheid.' Daarenboven bevoordelt binding 'vooral kapitaalintensieve' en goed concurrerende bedrijven, van welke een deel van de eerdere export uit hulp wordt gefinancierd zonder dat er veel additionele uitvoer ontstaat, terwijl bij internationaal opererende ondernemingen een deel van de impliciete 'subsidie' weglekt naar buitenlandse leveranciers of afnemers, al of niet gelokaliseerd in eigen dochterondernemingen (Jepma & Kock 1994, p. 36-38). Een goede beschouwing die deze en andere misvattingen over de effecten van binding van de hulp bestreed, inclusief de mythe dat eenzijdige ontbinding van de hulp nadelig zou zijn voor de Nederlandse economie, en die tevens een interessant 'public choice'-licht wierp op de redenen waarom zowel politici als ondernemers zulke mythes vaak in stand houden, was die van Kamphuis (1993); die sloot een polemiek af die in dat jaar in het tijdschrift '*Openbare Uitgaven*' was begonnen door twee VNO-medewerkers (Bouma & Tjeerdsma 1993), en die werd vervolgd met een steekhoudende kritiek van Lingen (1993).

In de volgende jaren van de periode-De Koning kwamen dan ook geen nieuwe internationale ontbindingsafspraken meer tot stand. En nieuwe Nederlandse initiatieven of voorstellen bleven eveneens uit. Ook viel het op dat noch de structuurnota van 1979, noch de op de EG toegespitste Nederlandse versie daarvan uit 1980 en het verkorte uittreksel daar weer van van 1981 iets over ontbinding te melden hadden; zelfs de principiële wenselijkheid ervan kwam er niet in voor!⁴¹⁸

Internationaal trad er op 1 april 1978 wel op een aanverwant terrein een akkoord tussen de DAC-landen in werking, dat ging over de van overheidswege verstrekte of gegarandeerde exportkredieten, al of niet met (gedeeltelijke) financiering vanuit OS-begrotingen. Daarin werden onder andere minimumrentetarieven en maximumterugbetalingstermijnen afgesproken, variërend naar drie categorieën importerende ontwikkelingslanden (DAC 1978, p. 116). Maar voor de met deze kredieten concurrerende gemengde kredieten, die vanaf 1981 aanzienlijk werden uitgebreid, kon pas in juni 1983 een set van 'Guiding Principles' – een nogal softe vorm van regelgeving – worden overeengekomen (DAC 1983, p. 71-72).

Wat gebeurde er in deze periode met het Nederlandse bestedingsoverleg met hulpontvangende landen, een van de plaatsen waar de informele binding zich manifesteert?⁴¹⁹ De zinsnede uit de regeringsverklaring die aankondigde dat het kabinet-Van Agt-1 'meer dan tot nu toe' zou samenwerken met 'het bedrijfsleven' (IS 1978, p. 7), riep bij sommigen de verdenking op, dat de zeggenschap over het bestedingsbeleid, die Pronk op EZ had veroverd en niet zonder moeite kon worden behouden, onder De Koning weer snel zou verwateren ten gunste van leveranties door Nederlandse bedrijven. Hoe ging De Koning om met zijn bevoegdheden bij het bestedingsbeleid, en wat kwam er terecht van zijn pogingen om ad hoc iets van de bindingsnadelen te ondervangen?

Over de enige bron die echt details van het bestedingsbeleid boven water wist te halen: Hoebink 1988, maar dan alleen met betrekking tot zijn twee gevalsstudies (Tanzania en Sri Lanka), heb ik in het vorige hoofdstuk al het nodige gezegd: er viel over de periode-Pronk wel iets uit te concluderen, zij het dan vooral omdat Pronk bereid was veel van Hoebinks bevindingen te beaamen: er was 'veel mislukt' en er werd 'niet zelden knoeiwerk afgeleverd.' En dat gebeurde niet alleen omdat de pressie en tegenwerking van EZ, ondanks alle competentie-afspraken, blijkbaar toch

⁴¹⁸) De Koning gaf overigens in brieven aan Nederlandse werkgevers- en werknemersorganisaties en in redevoeringen voor vergelijkbare kringen heus wel eens blijk van principiële pro-ontbindingsstandpunten. Maar die stonden vaak vol mitsen en maren over de uitvoerbaarheid daarvan, of getuigden van grote terughoudendheid in het zetten van concrete stappen. Zie bijvoorbeeld de lezing die de minister op 18 september 1980 voor de 24e Jaarbeurs van het Oosten hield over 'Nederlandse ontwikkelingshulp en export' (opgenomen in *IS* 1980, p. 471-476) – een lezing die ik hieronder nog vaker zal aanhalen. De Koning stelde daar wel nadrukkelijk dat 'binding haaks staat op het beginsel van de vrije markteconomie', dat 'een van de uitgangspunten van het huidige Nederlandse kabinet is', dit 'terwille van de vergroting van de welvaart van allen, ook buiten Nederland en met name in de arme landen.' Maar in de eraan voorafgaande alinea laste de minister een kort tussenzinnetje in, dat kennelijk moest verhouden dat iemand zou denken dat dit uitgangspunt ook praktische gevolgen zou krijgen. Letterlijk zei hij daar: 'zonder hier te willen pleiten voor ontbinding!' (idem p.474). Ook de in voetnoot 415 genoemde ambtelijke notitie aan De Koning van 20 september 1978 – die volgens de ING-reacteuren de basis zou worden van een belangrijke latere brief van de minister aan de werkgeversverenigingen en de vakcentrales –, stelde wel dat 'vanuit ontwikkelingsoogpunt de hulp zoveel mogelijk ongebonden dient te zijn.' Maar er werd ook herinnerd aan de Nederlandse eis van gelijkwaardige ontbindingsinspanningen van andere deelnemende landen, terwijl de brief verder nauwelijks met concrete initiatieven kwam – uitgezonderd de wel vermelde mogelijkheid om in het Nederlandse bilaterale beleid 'in ruimere mate tot ontbinding op ad-hocbasis over te gaan' (Dierikx et al., red., 2007, p.206, noot 1, en p. 210-212); op dit laatste kom ik hieronder terug bij het bestedingsoverleg.

⁴¹⁹) Andere plaatsen waar feitelijke bestedingsdwang zich voordoet, hangen samen met de aard van het hulpaanbod: technische hulp en voedselhulp, bij voorbeeld, voor zover die alleen uit menskracht of goederen uit het donorland bestaan. Maar ook de op bepaalde sectoren van het ontwikkelingsland gerichte hulp kan met zich meebrengen dat de ontvangende regering de facto is aangewezen op leveranciers uit het donorland. Door het gebrek aan transparantie dat de meeste vormen van informele binding kenmerkt, is het moeilijk te zeggen bij welke van deze vormen de bestedingsbeïnvloeding het grootst is.

weer waren toegenomen, maar ook omdat Pronks (volgens hem nog altijd wel loyale) ambtelijk apparaat 'onvoldoende greep' had op de beleidsuitvoering (Pronk 1989, p. 29).

Dit waren geen tekortkomingen die bij het aantreden van De Koning in een handomdraai te verhelpen waren. Maar ook de vraag of en in hoeverre deze minister dit wel geprobeerd heeft, is op basis van Hoebinks onderzoek niet eenvoudig te beantwoorden – en dat niet alleen omdat hij het alleen voor Tanzania en Sri Lanka uitzocht. In elk geval lijkt er ten aanzien van deze twee landen niet veel verbetering te zijn opgetreden in de door Hoebink waargenomen matige tot nadelige ontwikkelingseffecten van de Nederlandse hulp in de periode-De Koning. Maar daar past wel het voorbehoud bij dat het beschrevene lang niet altijd specifiek in de tijd te plaatsen is, en dat ook achterliggende oorzaken zelden eenduidig zijn toe te schrijven aan handelingen en gebeurtenissen in dit tijdvak. Daarenboven zijn er ook kritische recensies van Hoebinks bevindingen, ook andere dan die ik reeds in het vorige hoofdstuk noemde (zie Dam 1989), en blijft het twijfelachtig hoe relevant diens uitspraken over de effecten van de hulp aan *andere* ontwikkelingslanden zijn.

Hoebink signaleerde echter ook feilen en vorderingen op het gebied van de organisatie van de hulp, de omvang en kwaliteit van de personeelsformatie en (een deel van) de bijbehorende institutionele voorzieningen in Den Haag en in het veld. Voor zover zij de periode-De Koning betreffen, zitten er zaken bij die suggereren dat er een begin werd gemaakt met veranderingen, en/of dat dingen werden gecontinueerd, of verbeterd, die reeds door Pronk in gang waren gezet – beide hoop gevend op betere uitkomsten in latere perioden. Voor zover relevant en tevens van betekenis voor de overige bilaterale hulp in deze periode zal ik ze hieronder inpassen in mijn gegevens over hoe de OS-staf van De Koning het bestedingsoverleg voorbereidde en uitvoerde.

Om te beginnen twee zaken die de voorbereiding en de frequentie van dit bestedingsoverleg betreffen. Op beide punten leek De Koning ideeën – en gedeeltelijk ook de beleidspraktijk – van zijn voorganger serieus te willen navolgen en verbeteren, te weten:

1. bij de identificatiemissies die voorafgaand aan het bestedingsoverleg naar concentratielanden werden gezonden, en
2. door het voorheen eens per jaar plaatsvindende bestedingsoverleg geleidelijk aan een meer continu karakter te geven.

De 'politieke missies' naar nieuwe concentratielanden waarover Pronk zo'n ingewikkeld gevecht voerde met EZ (zie de eerste sectie van subparagraaf 6.3.3), zijn blijkbaar opgevolgd door 'identificatiemissies' die mettertijd in het algemene voorbereidingsproces van het bestedingsoverleg werden ingepast. Deze laatste waren in eerste instantie misschien alleen bedoeld voor de wat meer gecompliceerde hulprelaties, dus met name die met grotere ontwikkelingslanden. Maar nadat de eerste 'speciale identificatiemissie' was voorbereid in 1976 ten behoeve van Indonesië en feitelijk plaatsvond in mei 1977, volgden er spoedig meer.⁴²⁰ Minister De Koning ging er in zijn eerste jaar, 1978, op grotere schaal mee door, zoals blijkt uit diens eerste MvT (voor 1979) waarin hij mededeelde dat in dat jaar 'de meeste concentratielanden door dergelijke missies zijn bezocht.' Met een verwijzing naar Pronks Nota BOS duidde hij dit aan als een voorbeeld van de ook door hem nagestreefde 'actieve identificatie van hulpmogelijkheden' (MinBuza 1978a, nr. 2, p. 86). En in 1978 besloot hij om in datzelfde jaar ook nog een tweede missie naar Indonesië te laten gaan, die in 1979 en '80 werd herhaald (Dierikx et al., red., 2007, p. 664-66).⁴²¹

⁴²⁰) De heer Max Damme (destijds hoofd respectievelijk souschef van de betreffende DGIS-afdelingen: DFO/BS en later DAL), met wie ik over de jaren heen diverse telefoongesprekken heb gevoerd over deze kwesties, sloot niet uit dat het aantal van zulke 'missies' in 1977 al kan zijn opgelopen tot zo'n tien. De landen waarheen die werden afgevaardigd konden echter niet meer worden achterhaald. Wel stuurde Damme mij in oktober 2011 enkele concept- en andere discussiestukken uit die tijd toe, waarvan ik zowel in het vorige hoofdstuk als hierna dankbaar gebruik heb kunnen maken.

⁴²¹) Over de eerste vier identificatiemissies naar Indonesië werd in 1980 een ambtelijke evaluatie gehouden, waarbij

Deze zich geleidelijk uitbreidende en verbeterde voorbereiding van de jaarlijkse bestedingsbesprekingen met ontwikkelingslanden was uiteraard een goede zaak. Hoewel hierbij, anders dan bij Pronks 'politieke missies' naar nieuwe concentratielanden, het weren van EZ niet meer voorop stond, was het onder De Koning toch niet de gewoonte om bij elke identificatiemissie een EZ-man of vrouw mee te laten gaan: in tegendeel zelfs. De minister streefde weliswaar nadrukkelijk naar méér samenwerking met het Nederlandse bedrijfsleven, maar het meesturen van EZ-vertegenwoordigers gebeurde eigenlijk alleen als er een speciale aanleiding voor was, puur ad hoc en zeker niet standaard.⁴²² Bovendien, zo wees dezelfde informant erop, gingen de EZ-personen bij de identificatie- en bestedingsmissies alleen 'als adviseur en niet als lid' mee – een detail dat weliswaar niet in de in 1973 overeengekomen competentieverdeling (sub B.2.c) stond, maar dat in 1979 wel praktijk was geworden en als zodanig in de missie-instructies werd opgenomen.⁴²³

Onder deze voorwaarden kan de deelname van EZ-adviseurs aan identificatiemissies niet gezien worden als een aantasting van De Konings mogelijkheid om zijn staf tot een volstrekt onafhankelijke en niet door Nederlandse bestedingswensen beïnvloede behoeftenbepaling van het ontvangende ontwikkelingsland te laten komen. De aanwezigheid van deze adviseurs bij het bestedingsoverleg speelde bovendien geen doorslaggevende rol, omdat zij nog konden worden gecorrigeerd door de meerderheid van de deelnemende BuZa-medewerkers in de verschillende missies.⁴²⁴ De grens tussen bestedingsvoorlichting en -beïnvloeding zal in de praktijk lang niet altijd scherp te onderscheiden zijn. Soms kan het daarin wel anders toegaan, of misschien wel vaak, zoals Hoebink in elk geval heeft aangetoond voor Tanzania en Sri Lanka.

Of het in de periode-De Koning meer of minder misging bij het bestedingsoverleg dan onder Pronk is bij Hoebink echter niet altijd duidelijk. Wel was er vanaf 1979 het ORET-programma, waarvan we weliswaar de exacte omvang van de werkelijke besteding in de eerste jaren niet hebben kunnen vaststellen. Maar de latere evaluaties brachten wel zoveel minpunten op de vermoedelijk gerealiseerde ontwikkelingseffecten aan het licht (zie subparagraaf 7.3.1 hierboven), dat de positieve ontwikkelingseffecten van het geheel van de bestedingen in de huidige periode naar alle waarschijnlijkheid lager waren dan die in de periode-Pronk.

Het tweede voorbeeld van De Konings navolging van de ideeën van zijn voorganger betrof de wens om, naast een betere voorbereiding van het bestedingsoverleg, dit overleg met de ontvangende

ook gekeken werd naar 'de relevantie voor het telkens daarop volgende bestedingsoverleg en voor de projectimplementatie.' Aldus stelde het in 1980 uitgebracht rapport-Kroese, dat eveneens is opgenomen in Dierikx et al., red., 2007, p. 663-670 (met de aangehaalde woorden op p. 664).

⁴²²) Zo is mij niet alleen telefonisch verzekerd door Damme, tijdens de gesprekken waaraan ik in noot 420 refereerde. Hij staaft dit ook met een mij toegestuurde inleiding, die hij op 27 september 1979 hield voor de afdelingscoördinatoren en bureauhoofden van DGIS: in het gedeelte dat de taakverdeling tussen DGIS en de BEB bij de besteding van de financiële hulp toelichtte en van nadere instructies voorzag, staat wel dat de BEB erop aandrong naast de bestedingsmissies ook aan alle identificatiemissies te mogen deelnemen. Maar terwijl 'hiermee op ad-hocbasis wel akkoord is gegaan, [werd] in het algemeen een afhoudend standpunt ingenomen' (p. 8 van Damme's tekst). Desgevraagd schatte deze in dat er in minder dan de helft van de identificatiemissies een EZ-vertegenwoordiger zat. Daarnaast blijkt uit het in noot 421 genoemde rapport-Kroese, dat er bij de eerste vier identificatiemissies naar Indonesië slechts in één jaar (1978) 'een vertegenwoordiger van de BEB' was toegevoegd (Dierikx et al., red., 2007, p. 665).

⁴²³) In de inleiding die Damme mij toestuurde attendeerde hij zijn gehoor er expliciet op, dat deze bepaling 'duidelijk in de instructies voor het bestedingsoverleg dient te staan' (p. 9).

⁴²⁴) De EZ-deskundigen – wat bij bepaalde missies ook gespecialiseerde ambtenaren van L&V of andere ministeries konden zijn – hadden daarnaast ook een positieve rol, in die zin dat zij dienden te fungeren als onafhankelijke beoordelaars van de leveringsmogelijkheden en -condities van het Nederlandse bedrijfsleven: het hulpontvangende ontwikkelingsland hoorde immers ook kundig en veelzijdig geïnformeerd te worden om tot goede bestedingskeuzen te kunnen komen. Vanzelfsprekend was het dan aan de deelnemende OS-staf van BuZa om erop toe te zien dat nuttige informatieverstrekking niet ontaardde in ongewenste bestedingsbeïnvloeding.

landen ook op een meer regelmatige basis te laten verlopen. Pronk bracht dat in zijn laatste MvT (voor 1978) naar voren door als een van de zeven 'verfijningen' die hij noodzakelijk vond in het concentratiebeleid te pleiten voor 'een bestedingsoverlegprocedure die een meer continu karakter krijgt' dan het periodieke overleg tot dan toe. Dat was toen nog 'meestal éénmaal per jaar', wat tot gevolg had dat 'beslissingen over de besteding van de gehele [jaar]allocatie in één keer' genomen moesten worden' (MinBuza 1977a, p. 87). Er werd nog wel vermeld dat er 'bij wijze van experiment' in Kenia was gestart met een meer continu bestedingsoverleg (idem p. 88), maar uit de nadere woorden die daaraan werden gewijd in de sectie over dat land (idem p. 106) werd niet duidelijk wat er precies werd bedoeld. En dat bleef zo tot het einde van dit demissionaire jaar van Pronk, al wees deze er in zijn reactie, d.d. 11 oktober 1977, op het in het vorige hoofdstuk besproken conceptevaluatie-rapport van de Algemene Rekenkamer nog wel even op dat reeds 'besloten [was] dit type continu bestedingsoverleg geleidelijk in te voeren waar zulks zinvol en mogelijk is' (Dierikx et al., red., 2005b, p. 842-843).⁴²⁵

De Konings MvT voor 1979 bevestigde dat hij deze wijziging eveneens overnam, en dat hij van mening was dat 'de voorgenomen continuïteit van het bestedingsoverleg', samen met de eerder in deze MvT genoemde 'versterking van de ambassades', zou bijdragen aan de daar ook genoemde 'actieve identificatie van hulpmogelijkheden' (MinBuza 1978a, nr. 2, respectievelijk p. 86 en 82). Een jaar later toonde de MvT voor 1980 echter impliciet aan dat de verdere uitvoering van dit voornemen nog niet erg gevorderd was: er werd wel een kleine paragraaf gewijd aan de 'voorbereiding van hulpactiviteiten in de concentratielanden,' maar daarin stond alleen dat daarvoor 'doorgaans een lange periode nodig' was, in het bijzonder bij doelgroepactiviteiten, en dat er, mede om 'verdere stuwmeervorming te voorkomen,' besloten was het bestedingsoverleg met deze concentratielanden 'met één jaar te vervroegen' (MinBuza 1979c, nr. 2, p. 97). De vraag was weliswaar wat dit precies betekende, en of en hoe dit overleg hierdoor meer continuïteit kon krijgen. Op deze punten was echter niet alleen in deze MvT geen antwoord te vinden, maar ook niet in De Konings volgende (voor 1981): in geen van beide MvT's was enige vervolgbescherouwing, of anderszins verhelderende informatie, over een meer continu bestedingsoverleg aan te treffen.⁴²⁶

Ik laat het hier echter bij deze summiere aanduidingen, en verwijs alleen nog naar een korte paragraaf in de MvT voor 1981, die een aanwijzing bevat over de waarschijnlijke oorzaak van het ontbreken van verdere voortgangsinformatie, te weten: de reorganisatie op het ministerie, waarvan in februari 1980 de 'zogenaamde voorlopige bemanningsfase' was ingegaan, en waarvoor 'inmiddels' werkgroepen waren ingesteld, die zich onder andere moesten buigen over procedures en werkmethoden, waaronder 'de delegatie van taken en bevoegdheden naar de posten'. En de uitkomsten daarvan zouden pas 'begin 1981' de basis worden van nieuwe 'formatievoorstellen' van het ministerie (MinBuza 1980b, p. 101; meer over deze reorganisatie, zie subparagraaf 7.3.4).⁴²⁷

⁴²⁵) De mededeling op de eerste van deze pagina's: dat er, naast Kenia, 'sinds kort' ook in Peru al sprake was 'van een continu bestedingsoverleg' (Dierikx et al., red., 2005b, p. 842) werd echter niet bevestigd door de eerste MvT van De Koning (zoals hierna zal blijken).

⁴²⁶) Op de hierboven geciteerde woorden uit de MvT voor 1980 was weliswaar een omschrijving gevolgd, maar die hield niets anders in dan de definitie van een 'binnenslijnse begrotingspost' – inderdaad een geëigende methode om stuwmeervorming te vermijden, maar wel iets dat al lang bestond (MinBuza 1979c, nr. 2, p. 97). Daarmee rees dus de vraag wat er dan wel 'nieuw' was aan wat enkele regels later 'deze nieuwe aanpak' werd genoemd, waarmee 'inmiddels in het bestedingsoverleg met een aantal concentratielanden een aanvang [was] gemaakt.' En dat werd evenmin duidelijk uit de informatie die over zowel deze als alle andere concentratielanden werd gegeven in de bijlage bij deze MvT, waarnaar werd verwezen (idem p. 203-236). Bij geen van de (inmiddels dertien) landen werd daarover iets gezegd. En in de MvT voor 1981 kwamen de relevante termen of andere informatie evenmin voor – of het zou het begrip 'programmatische benadering' moeten zijn, dat bij enkele landentoelichtingen terloops viel (MinBuza 1980b, p. 398, 400, 402, en 405-408), en dat er vermoedelijk wel iets mee te maken had.

⁴²⁷) Dat de delegatie van taken naar de ambassades in de ontvangende landen ook spanningen kon opleveren, leert

Vertragingen dus, die wellicht niet de uitvoering van de continuïteitsvergroting in het bestedingsoverleg belemmerden, maar wel een adequate rapportage daarover verhinderden. Aan het einde van de periode-De Koning tekende zich kennelijk nog niet duidelijk af welke vorm deze verandering zou gaan krijgen.⁴²⁸

Nu de vraag wat De Koning deed om te bevorderen dat de grens tussen bestedingsvoorlichting en -beïnvloeding niet werd overschreden. Daarover is maar weinig directe informatie te vinden, maar op de twee volgende punten zijn enkele indirecte aanwijzingen wellicht verhelderend:

- Wat deed De Koning ten aanzien van zijn collega-ministers, de 'zakkenrollers' wier gezelschap in de ministerraad hij duchtte?
- Wat deed hij ten aanzien van het Nederlandse bedrijfsleven, de leveranciers van het grootste deel van de goederen en diensten waaraan de bilaterale hulp besteed werd?

De strijd die De Koning met de collega-ministers te voeren had was, zoals reeds behandeld in paragraaf 7.2 en subparagraaf 7.3.1, op diverse punten weinig succesvol, met de volgende vier als de meest notoire verliesposten voor ontwikkelingssamenwerking: de zo goed als volledig gedwarsboomde omzetting van de structuurnota in doelgerichte gezamenlijke actie in de EG; de te beperkte vermindering van de kapitaalmarktfinanciering; de officiële invoering van gemengde kredieten in de vorm van ORET; en de in enkele jaren toch nog groeiende oneigenlijke toerekeningen aan het ontwikkelingsplafond. En toch werd De Koning in talloze nabeschouwingen gezien als de meest krachtige en vooral politiek meest invloedrijke OS-minister. Had hij dan meer succes bij het handhaven van de prioriteit van de ontwikkelingsdoelstellingen bij het bestedingsbeleid? Misschien, hoewel...?

Op dat terrein was EZ-minister Van Aardenne, wiens ministerie vóór Pronk de leiding had van het bestedingsoverleg met de ontvangende landen, ontegenzeggelijk nog lange tijd de grootste kaper op de kust.⁴²⁹ Van Aardenne liet er geen gras over groeien en meldde zich reeds in de eerste dagen van het nieuwe kabinet bij De Koning met het verzoek om 'meer overleg over de besteding van de hulp gelden'.⁴³⁰ Bij ontstentenis van directe informatie over dit vermoedelijk wel cruciale overleg

het reeds in noot 421 aangehaalde rapport-Kroese, dat in november 1980 de identificatiemissie's naar Indonesië evalueerde. Bij de ambassade in Jakarta was eind 1978 een speciale afdeling Ontwikkelingssamenwerking opgezet (hoofd werd het uit Paramaribo overgeplaatste hoofd van dezelfde afdeling aldaar, Will Erath, terwijl ex-DGIS Van Gorkom daar sinds september 1980 ambassadeur was). Geleidelijk aan was daar de idee gegroeid, dat deze nieuwe afdeling een grotere rol toekwam in zowel het identificatieproces als het bestedingsoverleg. Het Indonesië-bureau in Den Haag dacht daar echter anders over. Ook tijdens de besprekingen in maart en april 1980 konden de betrokkenen het vervolgens niet eens worden. Het rapport eindigde wel met een aantal aanbevelingen, die mij met het ambasadestandpunt lijken overeen te komen, maar daaraan werden geen conclusies verbonden (Dierikx et al., red., 2007, p. 669, met de samengevatte punten op p. 666-668). Mijn indruk is dat volgens de auteur, of van degenen namens wie hij schreef, een min of meer permanente projectidentificatie niet tevens een meer continu bestedingsoverleg impliceerde. (Telefoongesprekken met Kroese en diverse anderen op het ministerie hebben geen informatie opgeleverd over de verdere gang van zaken in 1981 en daarna.)

⁴²⁸) Ook De Konings laatste MvT (voor 1982) bevatte er niets over, al werd er wel wat gezegd over de 'toepassing van de programmatische benadering in de praktijk.' Deze was, naar verwacht, 'niet eenvoudig gebleken.' Er zou dan ook pas 'in het komende jaar' verdere uitwerking worden gegeven van een aantal zaken, waaronder ook 'de cyclus van identificatie, voorbereiding, beoordeling, uitvoering, begeleiding en evaluatie van projecten en programma's' (MinBuza 1981d, nr. 2, p. 66-67). Het oorspronkelijke voornemen van een meer continu bestedingsoverleg lijkt op dat moment echter geen stille dood te zijn gestorven, zo is af te leiden uit het feit dat er in latere jaren met veel (en misschien wel alle) concentratielanden halfjaarlijks beleidsoverleg plaatsvond.

⁴²⁹) Andere kapers waren uiteraard Financiën, L&V, en V&W, waarmee in de loop van deze periode ook akkoorden werden gesloten die voor het bestedingsoverleg, of de voorbereiding daarvan bij de identificatie van aanwezige hulpmogelijkheden, van belang waren. Daar ga ik echter nu maar even aan voorbij.

⁴³⁰) Zijn woorden zijn geciteerd uit een memo van SA aan De Koning, d.d. 23 december 1977 (opgenomen als het eerste document in Dierikx et al., red., 2007, p.1-3), naar aanleiding van Van Aardenne's verzoek. De auteur, F. Racké, adviseerde zijn minister om (in mijn woorden) offensief te reageren op het verzoek door het gevraagd overleg te laten afhangen van EZ's bereidheid om ook bij de internationale economische samenwerking in EG en

tussen beide ministers en de aard van de daarop gevolgde samenwerking van hun departementen, is er wel een EZ-bron die indirect suggereert dat het aanvankelijk wellicht niet zo slecht ging. Het hoofd van de EZ-BEB, Directeur-Generaal De Grooth, schreef althans op 20 augustus 1980 – dus pas bijna drie jaar later! –, dat men zich bij EZ inmiddels zorgen maakte over wat een 'verder afglijden' in de richting van minder hulpbestedingen in Nederland werd genoemd. Deze EZ-DG beweerde niet alleen dat de competentieafspraken van 1973 'in de praktijk niet altijd bevredigend' hadden gewerkt: 'met name de EZ-inspraak [was] niet altijd voldoende tot zijn recht gekomen.' Maar zijn ministerie was ook 'extra kritisch' geraakt door 'de door OS voorgestane programmatische benadering' bij de bilaterale hulpverlening, die in zijn ogen 'een zekere delegatie' aan de ambassades in concentratielanden inhield waarbij de 'beleidsvoorbereiding' beperkt leek te blijven tot 'een dialoog tussen de ambassades en OS'.⁴³¹

Bewijst dit dat DGIS in de voorafgaande dertig maanden succes had gehad met het uitbannen van ongewenste bestedingsdruk van EZ-zijde? Of vreesde EZ dit meer uit voorzorg en wilde het liever voorkomen dat zijn invloed zou dalen? Moeilijk te zeggen, al zijn er wel formuleringen in de conceptbrief die aan Van Aardenne werd voorgesteld, die wijzen op een besef van een reëel positieverlies dat men wenste te keren.⁴³² Het gaat wellicht te ver om uit EZ's geringe fiducie in BuZa als hoeder van het Nederlandse exportbelang de conclusie te trekken dat De Koning er in de voorbije maanden in was geslaagd de ontwikkelingsdoelstellingen meestal, of ten minste: vaak, voorrang te geven in zijn bestedingsbesluiten. Maar dat dit wel beter lukte dan EZ kon appreciëren lijkt wel aangetoond.

Dezelfde conclusie, of misschien alleen tevredenheid aan de kant van De Koning, is ook af te leiden uit het feit dat deze er in mei 1981 (vlak vóór de nieuwe verkiezingen), in zijn brief aan Van Agt over de komende kabinetsformatie, geen behoefte aan had te pleiten voor versterking van zijn competenties ten aanzien van het bestedingsbeleid – terwijl hij wel diverse voorstellen had ten aanzien van andere competenties voor de OS-minister (maar die behandel ik in subparagraaf 7.3.4).⁴³³

wijder verband in te zetten op een structureel aanpassingsbeleid dat meer ruimte schept voor ontwikkelingslanden. De eerste ING-redacteur, Dierikx, vermeldt in zijn inleiding van dit vijfde ING-boek, dat het gesprek tussen de twee ministers nog vóór de jaarwisseling plaatsvond, maar niet wat de uitkomsten waren. Wel zijn aan Racké's memo twee voetnoten toegevoegd waarin DGIS-medewerkers worden aangehaald die eveneens waarschuwden tegen (te) grote toegevendheid aan EZ.

⁴³¹) Wat mijns inziens geen correcte weerspiegeling was van de toenmalige discussie binnen DGIS, maar het was kennelijk wel wat EZ toen voorzag als de richting waarin de DGIS-besluitvorming leek te gaan. Dit commentaar komt uit de nota van De Grooth aan Van Aardenne van de genoemde datum, opgenomen in Dierikx et al., red., 2007, p. 600-601, samen met een concept van een door Van Aardenne aan De Koning te sturen brief op p. 601-602.

⁴³²) Zo wees De Grooth in de bijgevoegde conceptbrief bij voorbeeld ook op het 'niet meer volledig van toepassing zijn' van de competentie-afspraken uit 1973, en op ontwikkelingen als het 'opkomen van het verschijnsel van identificatiemissies', die 'de vervulling van de in 1973 aan de BEB opgedragen taak steeds moeilijker' maakten. Aan het eind bepleitte de conceptschrijver 'een behoud van de inspraak van [zijn] departement bij de besluitvormingsprocedure' en een 'actiever inschakeling van de BEB' – beide 'gezien de wenselijkheid, in de huidige economische situatie, om geen exportmogelijkheden voor het Nederlandse bedrijfsleven verloren te laten gaan' (in Dierikx et al., red., 2007, p. 601-602). Opmerkelijk is eveneens dat de schrijver in zijn nota aan Van Aardenne gewaagde van 'onwil van sommige medewerkers van OS waarop ook de *goedwillende ministeriële en ambtelijke leiding van OS onvoldoende greep blijkt te hebben*' (idem p.600-601, cursivering toegevoegd).

⁴³³) Deze brief aan Van Agt van 21 mei 1981 staat in Dierikx et al., red., 2007, p. 801-805, met De Konings opvattingen over de diverse andere competenties op p. 804-805. Voor alle duidelijkheid: bij die laatste staan ook bevoegdheden waarbij EZ eveneens betrokken is (zoals het Gemeenschappelijk Fonds van Unctad, de EG-OS-zaken en de structurele ontwikkelingssamenwerking). Maar het bestedingsoverleg ontbreekt opvallend – al komt het wel indirect aan de orde bij een ander punt in deze brief waarover De Koning zijn mening kenbaar maakte, namelijk de relatie tussen ontwikkelingssamenwerking en de Nederlandse economie. Daarop kom ik verderop in deze sectie wel terug.

Was dit een vergissing van De Koning, een wellicht onjuiste inschatting van de mate waarin zijn ambtenaren er in deze periode in slaagden deze OS-competentie waar te maken? We zullen verderop zien of daarvoor empirisch bewijs is te vinden. Zeker is echter dat dit waarmaken niet alleen afhing van de relatieve bekwaamheden van de OS en EZ-ambtenaren ten opzichte van elkaar, en van die van andere ministeries die Nederlandse belangen tot gelding probeerden te brengen in de besteding van de ontwikkelingsgelden. De wensen van het bedrijfsleven kwamen namelijk niet alleen via EZ en andere departementen bij BuZa-OS op tafel, maar ook rechtstreeks, zowel via werkgevers- en werknemersorganisaties en andere geïnstitutionaliseerde verbanden van het bedrijfsleven, als vanuit individuele bedrijven zelf die het DGIS met concrete plannen en suggesties benaderden. Uiteraard kon DGIS zich hier niet beperken tot een min of meer afwachterende rol als kritisch beoordelaar van wat er uit het Nederlandse bedrijfsleven naar voren kwam; het moest er ook zelf op uit om iets van dit bedrijfsleven gedaan te krijgen waaraan dit laatste van nature – dat wil zeggen: vanuit korte termijn pro-domo-overwegingen gezien – misschien niet geneigd was iets te doen. Dit 'iets' betrof één van de redenen waarom het kabinet-Van Agt-1 in zijn regeringsverklaring had aangekondigd méér samenwerking met het bedrijfsleven te willen zoeken.

Wat De Koning precies wilde bereiken werd toegelicht in zijn breed opgezette brief aan de Nederlandse werkgevers- en werknemersorganisaties van 6 november 1978.⁴³⁴ Wat betreft het bestedingsbeleid – dat in deze brief het bestaan van hulpbinding als een niet op korte termijn veranderbaar gegeven leek te veronderstellen – had minister-president Van Agt al tijdens het debat over de regeringsverklaring de bedenkingen uit de Kamer over het meer inschakelen van dit bedrijfsleven gepareerd met het argument dat die inschakeling 'instrumenteel zou zijn aan de doeleinden van ontwikkelingssamenwerking en niet andersom.' En diens woorden werden door De Koning in deze brief op verschillende wijzen herhaald of geparafraseerd en, meer dan eens, versterkt.⁴³⁵ Er stonden echter ook zinnen in zijn brief die de principiële scherpheid van deze woor-

⁴³⁴) Van deze brief is alleen de voorbereidende (reeds in het tweede deel van noot 418 geciteerde) ambtelijke notitie van 20 september 1978 opgenomen in Dierikx et al., red., 2007, p. 205-217. Volgens noot 1 van de ING-redacteurs vormde deze notitie 'de basis' van De Konings brief aan het bedrijfsleven van 6 november daarna. Omdat zowel in deze als in nog zes andere redactionele noten additionele zinnen worden geciteerd, of passages worden samengevat, die in de definitieve versie van de brief werden toegevoegd aan het concept in deze notitie, neem ik hier aan dat deze notitie niet verder bewerkt is en als zodanig inclusief de toevoegingen is overgenomen in de definitieve versie van de brief van De Koning. Ik zal daarom hierna, wanneer het om de brief van De Koning gaat, naar deze notitie verwijzen als ware het de brief zelf.

Deze brief was 'breed opgezet' omdat hij niet alleen inging op de rol van het bedrijfsleven bij het bestedingsbeleid en op de binding van de hulp (reeds genoemd in het laatste deel van noot 418), maar ook op de toen nog in te voeren gemengde kredieten en de bestrijding van protectionistische tendenzen bij het Nederlandse invoerbeleid (idem p. 213). Daarnaast kwam ook de rol van Nederlandse ondernemers en banken aan de orde, enerzijds als investeerders in ontwikkelingslanden en anderzijds als betrokkenen bij de co-financiering via de Wereldbank en regionale ontwikkelingsbanken. Het enige thema dat De Konings brief van 6 november 1978 nog even 'onbesproken' liet was (gezien de nog niet afgeronde besluitvorming) het herstructureringsbeleid in Nederland (idem, p. 208). Op dit laatste kom ik terug in de derde sectie van de huidige subparagraaf, terwijl de Nederlandse particuliere investeringen in de Derde Wereld in de sectie hierna behandeld zullen worden.

⁴³⁵) De Koning stelde bij voorbeeld nòg nadrukkelijker dan de Minister-president tijdens het plenaire Kamerdebat, dat de '*noden en behoeften van de ontwikkelingslanden*' op een hogere plaats stonden dan 'de belangen van het Nederlandse bedrijfsleven' – en meteen daarna als (eveneens gecursiveerd) '*het enig juiste richtsnoer*' waaraan 'geen afbreuk' mocht worden gedaan (Dierikx et al., red., 2007, p. 206). Even krachtig principieel was ook De Konings stellingname in deze brief, bij voorbeeld daar waar hij na zijn vermelding van de betrokkenheid van het bedrijfsleven bij zowel de identificatiefase als de voorbereiding en de uitvoering van het bestedingsoverleg, nadrukkelijk aangaf (met een verwijzing naar Pronks Nota BOS) dat 'de projectbeoordeling en de beslissing *uitsluitend* de taak en verantwoordelijkheid blijven van het ontvangende land en de donor' (idem p. 209, cursivering nu toegevoegd). Even verderop suggereerde hij zelfs dat de betrokkenheid van het bedrijfsleven al dermate groot was, dat 'een *verdergaande* betrokkenheid, met name bij het bestedingsoverleg, afbreuk zal doen aan de eigen verantwoordelijkheid van Ontwikkelingssamenwerking' (idem p. 210, cursivering eveneens toegevoegd).

den wat verzwakten (soms wellicht onbedoeld), of die zo onduidelijk waren dat de originele strekking verloren leek te gaan.⁴³⁶ Ik wil weliswaar niet suggereren dat deze bedenkingen de beweerde voorrang van de ontwikkelingsdoelstellingen bij De Koning onderuithalen, maar er was wel veel dat de duidelijkheid van de boodschap aantastte. En die was niet alleen bedoeld voor de beoogde lezers van de brief; de brief fungeerde ook als een impliciete, en dus af en toe wat haperende, richtlijn aan het adres van de OS-ambtenaren: als die laatsten te allen tijde bestand dienden te blijven tegen ongeoorloofde bestedingsaandrang vanuit het bedrijfsleven, dan had deze brief dus wel wat eenduidiger mogen zijn.⁴³⁷

Vergelijkbare bedenkingen zijn ook te plaatsen bij het verdere overleg met het bedrijfsleven van de minister en/of zijn ambtelijke vertegenwoordigers. Informatief is bijvoorbeeld De Konings optreden tijdens de 'druk bezochte' bijeenkomst van de Commissie Ontwikkelingslanden van de werkgeversorganisaties VNO en NCW – de Commissie-Fibbe (naar haar voorzitter). Deze Commissie, die wat ontwikkelingssamenwerking betreft de spreekbuis was van ondernemend Nederland, belegde op 9 november 1978, drie dagen na De Konings brief, een bespreking van diens brief. Er is een verslag gemaakt van de discussie die daar plaatsvond, maar ik put hier slechts enkele punten uit het daar besprokene.⁴³⁸

De aanwezige werkgevers reageerden niet alleen op de suggesties die de minister in zijn brief had gedaan, maar ook op hetgeen hij daaraan bij zijn introductie in de vergadering had toegevoegd. De daarin benadrukte intensivering van de samenwerking met het bedrijfsleven werd uiteraard algemeen toegejuicht. Maar velen hadden blijkbaar op meer gehoopt, en bepleitten dan ook méér financiering en verdergaande facilitering van bedrijven dan de minister had aangeboden. Heel concreet werd dit pleidooi ook gericht op 'een *grotere* rol van het bedrijfsleven bij het bestedings-overleg' (Dierikx et al., red., 2007, p. 243; cursivering toegevoegd). De minister zweeg weliswaar over het vergroten van bedrijfsbetrokkenheid bij dit overleg, maar stelde wel categorisch dat het niet zijn bedoeling was 'het initiatief te veel bij het bedrijfsleven [te] leggen.' Want dat zou, naar zijn mening, 'het risico inhouden van subsidiëring van niet-concurrentiekrachtige [Nederlandse] ondernemingen uit ontwikkelingsgelden' (idem).

Dit was een tegenwerping die voorzitter Fibbe in het verkeerde keelgat schoot. Hij voelde zich dan ook geroepen er bij de minister op aan te dringen 'meer vertrouwen te hebben in de "eigen kijk van het bedrijfsleven op ontwikkelingssamenwerking"' (idem). Zijn Commissie had dit ook al in 1977 benadrukt in haar brochure over dit onderwerp, waarin zij in concreto had gepleit voor 'mogelijkheden om in een *vroeger* stadium te worden betrokken bij het bestedingsoverleg' (zoals was aangehaald in de eerder genoemde ambtelijk notitie aan De Koning van 20 september 1978, in Dierikx et al., red. 2007, p. 208; cursivering toegevoegd). In het verslag is in eerste instantie niet duidelijk of de minister daartoe bereid was, maar hij zei wel 'niet af te willen stappen van de *resultaten* van het bestedingsoverleg *als basis* voor de inschakeling van het bedrijfsleven' (idem p. 243-244; alleen de tweede cursivering is door mij toegevoegd). Dit leek dus te betekenen dat

⁴³⁶) Ik zal mij hier hoofdzakelijk beperken tot één voorbeeld van een (misschien onbedoeld) afzwakkende zin. Daarin werd gesteld, dat 'vanwege de bindingsclausule bij de keuze van projecten *mede rekening wordt* gehouden met de mogelijkheden van het Nederlandse bedrijfsleven' (Dierikx et al., red., 2007, p. 210, cursivering toegevoegd). Dat lijkt een belofte aan het bedrijfsleven dat naar die mogelijkheden gekeken zal worden, waarbij het woord 'mede' lijkt te onderstrepen dat die projectkeuze niet alleen op ontwikkelingscriteria zal berusten. Was dat bedoeld?

⁴³⁷) Het is in dit verband niet overbodig om nog eens herinneren aan de in het vorige hoofdstuk geciteerde constatering van Pronk (in diens recensie van Hoebink 1988), dat in een aantal gevallen nadrukkelijke (bestedings)instructies niet alleen 'door derden' werden 'ontdoken', maar ook door OS-ambtenaren, die soms bestedingsbeslissingen namen 'tegen de uitdrukkelijke instructie in' (Pronk 1989, respectievelijk p. 29 en 34, noot 26).

⁴³⁸) Dit verslag, dat waarschijnlijk geschreven is door een ambtenaar van DGIS, is opgenomen in Dierikx et al., red. 2007, p. 242-245. Het belicht een vijftiental onderwerpen, betrekking hebben op het hele terrein, die bijna allemaal waren aangedragen door de aanwezige ondernemers.

De Koning het bedrijfsleven pas *na afloop van* dit overleg bij het beleid wilde betrekken. Maar op een later moment in de vergadering maakte hij wél een opening in de tegenovergestelde richting, door, 'in tweede instantie', zoals het verslag aangaf, de toezegging te doen dat wél '*voorafgaand* aan het bestedingsoverleg een wederzijds informatief gesprek met het bedrijfsleven mogelijk' zou zijn. Dit met het oog op het tweeledige doel dat hiermee gediend kon worden: 'kennis nemen van hetgeen het bedrijfsleven *kan* doen in ontwikkelingslanden, en (...) het bedrijfsleven informeren over hetgeen in het kader van het ontwikkelingsbeleid *moet* gebeuren' (idem, p. 244, alleen de beide laatste cursiveringen staan in het orgineel).

Deze opening riep wel wat vragen op. Bij voorbeeld, of zulke voorgesprekken de OS-ambtenaren niet teveel op het spoor zouden zetten van de leveringswensen van met exportproblemen kampende bedrijven? Anderzijds: zouden de na deze vergadering toegestane voorgesprekken met potentiële leveranciers wél passen in wat De Koning van meet af aan beoogde bij zijn samenwerking met het bedrijfsleven – althans *mits* daarbij de absolute voorrang van het ontwikkelingsmotief boven het Nederlandse bedrijfsbelang gegarandeerd zou blijven. En dat was in elk geval het oogmerk dat De Koning in zijn brief van 6 november voorop had gezet, en dat de auteur van het verslag expliciet herhaalde met de woorden, dat het de bedoeling van de minister was om bij deze voorgesprekken 'het bedrijfsleven op het spoor van het ontwikkelingsbeleid te zetten en [het] een meer ontwikkelingsgerichte oriëntatie te geven' (idem).

Ook bij andere onderwerpen in de discussie hamerde De Koning herhaaldelijk op zijn bezwaren tegen het met ontwikkelingsgeld ondersteunen van zwakke sectoren van de Nederlandse economie – zoals bij het in de vergadering geopperde overleg over de sectoren waarop zijn ontwikkelingsbeleid zich in de toekomst zou (moeten) concentreren. Ook beaamde hij wel dat na de levering van hulpgoederen of -diensten de door de leveranciers te bieden begeleiding en nazorg van groot belang waren voor de effectiviteit van de hulpverlening. Maar de 'concrete suggestie [er] een reservefonds [voor] te stichten' waarbij bedrijven zouden kunnen aankloppen voor de financiering van de dergelijke kosten, negeerde hij (idem).

We kunnen dus wel stellen dat De Koning gebruik trachtte te maken van elke gelegenheid om de puntjes op de ontwikkelings-i te zetten. Tijdens dit overleg liet hij er althans geen twijfel over ontstaan waar wat hem betrof de grens tussen integere ontwikkelingsbijdragen en eenzijdig Nederlandse belangenbehartiging behoorde te lopen – in theorie althans, want de streep was in de praktijk niet altijd scherp te trekken, vooral als wederzijdse belangen elkaar overlappen en strijdigheden hooguit op termijn te vermoeden zijn. Ook bij andere ontmoetingen met het bedrijfsleven stak hij dit niet onder stoelen of banken.

Helaas moet echter worden geconstateerd dat De Konings pogingen om door middel van een uitnodigende houding en diverse faciliteiten het bedrijfsleven mee te krijgen in een meer op de OS-doelstellingen afgestemde inzet van de ondernemingen, ernstig tegenvielen. En ook de verhoopde grotere medewerking aan het ontwikkelingsbeleid van de regering bleef uit.⁴³⁹ In zijn latere, reeds

⁴³⁹) Dit was zichtbaar in een ambtelijk commentaar op de notitie die namens de Commissie-Fibbe ontvangen was ter voorbereiding van het een jaar later voorziene vervolgesprek tussen de minister en de Commissie. Deze notitie, zo constateerde de schrijver van het commentaar (dezelfde als die in noot 430), toonde meer belangstelling 'voor ontwikkelingssamenwerking als mogelijke steun in de rug bij de bedrijfsvoering met en in ontwikkelingslanden' dan voor een 'beleid gericht op geleidelijke hervorming van de internationale economische betrekkingen.' Het bedrijfsleven beperkte zich 'tot het wege van de krenten' in de twee regeringsnota's (de structuurnota en de kwaliteitsnota) die kort daarvoor waren uitgebracht – alsof 'de "eigen verantwoordelijkheid" van de ondernemingen niet verder reikt dan het meest directe eigenbelang.' En even verderop, naar aanleiding van de 'kernpunten van het ontwikkelingsbeleid' waaraan De Koning de samenwerking met het bedrijfsleven zou toetsen, schreef Racké, dat de Commissie-Fibbe 'niet alleen afstand lijkt te nemen [van] het ontwikkelingsbeleid, maar u tevens te willen vragen uw eigen criteria te relativeren' (zie het commentaar, d.d. 8 november 1979, opgenomen in Dierikx et al., red., 2007, p. 453-454).

eerder aangehaalde rede tijdens de Jaarbeurs voor het Oosten in september 1980, waar hij over het bindingsbeleid had gesproken, maakte De Koning er dan ook geen geheim van, dat hij de reacties uit het bedrijfsleven op zijn intensivering van de contacten en gesprekken 'teleurstellend' had gevonden.⁴⁴⁰ Baten deed deze schrobbering echter niet, zoals ook de nog veel hardere kritiek van een van zijn 'topambtenaren' in *de Volkskrant* van een maand later geen merkbaar effect lijkt te hebben gesorteerd.⁴⁴¹

In januari 1981, het begin van De Konings laatste jaar als OS-minister, kwam de Commissie-Fibbe hardnekkig terug met verschillende van haar eerdere wensen, waaronder: consultatie van het bedrijfsleven 'vooraf aan het bestedingsoverleg' – bedrijven zouden daarbij ook de kans moeten krijgen 'hun projecten aan Den Haag voor te leggen (...), zodat men niet geconfronteerd wordt met "onverteerbare" wensen van de ontwikkelingslanden.' En meer in het algemeen (in een samenvatting van de woorden van de Commissievoorzitter zelf): 'een directere invloed (...) op de besteding van de Nederlandse bilaterale hulp', bleef volgens Fibbe nog altijd een 'knelpunt.' Deze zich herhalende verzoeken om meer OS-steun voor het bedrijfsleven⁴⁴² en het blijkende gebrek aan wil om creatief in te spelen op de ideeën van De Koning en zijn OS-staf vallen niet alleen te plaatsen tegen de achtergrond van de moeilijker wordende positie van de Nederlandse economie. Kort hiervoor was ook duidelijk geworden dat het eerdere voornemen van het kabinet-Van Agt-1, bekend als het 'Bestek '81', niet de gewenste resultaten zou opleveren. In februari 1981 werd daarom besloten over te gaan tot de aan ambtelijke werkgroepen opgedragen '*Heroverwegingsoperatie*' van de rijksuitgaven. Terwijl bij de meeste begrotingshoofdstukken het 'ombuigen' voornamelijk het vinden van bezuinigingsmogelijkheden betrof, ging het bij de aan een vast NNI-percentage gebonden uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking meer om het vinden van mogelijkheden om de relatie tussen ontwikkelingssamenwerking en de Nederlandse economie te versterken.⁴⁴³

⁴⁴⁰) 'Eigenlijk', zo vatte De Koning zijn deceptie samen, 'is er vanuit het bedrijfsleven vrijwel geen enkel initiatief aan ons voorgelegd en zijn er geen plannen gepresenteerd waarvoor overheid en bedrijfsleven zich gezamenlijk zouden kunnen inzetten. Ik vind dat het bedrijfsleven daarmee – althans tot op zekere hoogte – zijn recht op kritiek op het ontwikkelingsbeleid in belangrijke mate heeft verspeeld' (IS 1980, p. 472).

⁴⁴¹) Die had het over 'lakse ondernemers' die 'geen idee [hadden] van de werkwijze van het ministerie en de organisaties in de Derde Wereld': in plaats van uit te gaan van de prioriteitenlijst van het ontwikkelingsland 'meent de Nederlandse ondernemer (...) dat bij zijn produkt een project gekozen kan worden – de wereld op z'n kop' (al-dus L.M.P.M. van Ulden, op dat moment chef van de directie Ontwikkelingssamenwerking Azië en Algemeen Financiële Ontwikkelingssamenwerking, in een interview in *de Volkskrant* van 21 oktober 1980 – Schoonbrood 1980). In hetzelfde artikel werd door een andere geïnterviewde, een consultant van een organisatiebureau dat voor de EG Nederlandse gegadigden had gezocht voor een aantal projecten in onder andere West-Afrika, ook gewezen op opmerkelijke verschillen in de houding van Duitse en Nederlandse ondernemingen: ondanks de bestaande verzekering tegen politieke risico's bestond er bij de Nederlanders bij voorbeeld een 'onverklaarbare vrees' om als eerste in onbekend gebied te opereren. Volgens Van Ulden moest het 'gesprek tussen ontwikkelingssamenwerking en het bedrijfsleven nog op gang komen.'

⁴⁴²) De woorden van Fibbe werden opgetekend tijdens het nieuwe gesprek met De Koning, dat op 21 januari 1981 plaatsvond; Fibbe opperde toen tevens, dat 'OS zich ook diende te bekommeren om het belang van de "NV Nederland"' (geciteerd uit het verslag dat Van Maare van deze ontmoeting maakte, als weergegeven in een voetnoot van de ING-redactie bij de Nota die de Commissie-Fibbe op 16 januari aan de minister had gestuurd ter voorbereiding van dit gesprek, opgenomen in Dierikx et al., red., 2007, p. 709-712 – zie noot 3, p. 709. In minstens de helft van de voorstellen in deze Nota ging het opnieuw om extra financiering en andere facilitering van allerlei voorbereidings- en nazorgkosten. Ambtelijke commentaren op enkele van de voorstellen werden door de ING-redactie samengevat in vijf verdere voetnoten bij deze nota (de noten 8 t/m 12 op p. 710 en 711), ontleend aan de kanttekeningen van twee ambtenaren (Meeng en Damme), d.d. 19 januari 1981.

⁴⁴³) Het eind april 1981 verschenen Deelrapport 5 dat de 'Heroverweging ontwikkelingssamenwerking' betrof, leek te suggereren dat de daarmee belaste Werkgroep alleen bij het eerste van de vier onderwerpen die zij bestudeerde, inging op de relatie met de Nederlandse economie. In werkelijkheid keek zij echter ook bij haar andere drie onderwerpen (verhoging van de effectiviteit van de hulp voor de ontvangende landen; uitbreiding van de toerekeningsmogelijkheden aan het ontwikkelingsplafond; en enkele nog nader uit te zoeken zaken) naar mogelijke positieve effecten voor de Nederlandse economie (MinAZ 1981, p.12).

Het deelrapport van deze exercitie dat over ontwikkelingssamenwerking ging deed dit echter met merkbare tegenzin (hoewel ook deze werkgroep interdepartementaal was samengesteld), terwijl zij er ook zelf op wees dat het 'toekennen van een zwaarder gewicht' aan Nederlands economisch belang 'meestentijds op gespannen voet staat met het streven naar' meer effectiviteit van de hulp voor ontvangende landen (MinAZ 1981, p. 12). Niet voor niets nam De Koning in zijn eerdere genoemde formatiebrief aan Van Agt van 21 mei 1981 dan ook ferm afstand van de meeste van de beleidsopties die deze OS-werkgroep in heroverweging had gegeven. Toch verklaarde hij wél er 'in het algemeen groot voorstaander' van te zijn dat in de komende kabinetsperiode 'meer aandacht' wordt besteed aan de vraag hoe de hulp 'meer ten goede' zou kunnen komen aan 'de economische ontwikkeling in ons land' (Dierikx et al., red., 2007, p. 803). Dat laatste was weliswaar niet noodzakelijk in strijd met het ontwikkelingsdoel, zolang althans de kwaliteit van de hulp er niet door geschaad wordt. En dat was natuurlijk ook een eis die moest worden gesteld aan de aanbeveling die De Koning vervolgens deed aan het adres van 'het apparaat van Ontwikkelingssamenwerking': dat het 'zich zal moeten inzetten het bedrijfsleven door informatie en advies behulpzaam te zijn' (idem).⁴⁴⁴

Er waren in De Konings laatste jaar dus wel enkele aanleidingen voor de vraag of zijn streven naar strikte handhaving van de ontwikkelingsprioriteiten in het bestedingsbeleid niet begon te wankelen onder invloed van de economische en andere maatschappelijke druk in die tijd. Maar het zou te ver gaan om te suggereren dat daarmee het effect van zijn eerdere pogingen om deze prioriteit wél voorop te zetten teniet werd gedaan.

Een vraag die echter nog niet beantwoord is, is wat er terecht kwam van De Konings voornemen om 'in ruimere mate' *ad hoc* iets te doen aan de nadelen van de hulpbinding.⁴⁴⁵ Directe aanwijzingen over de realisatie van dit voornemen zijn er in deze periode even weinig als er gegevens zijn over de besluitvorming bij het bestedingsoverleg – géén dus, met uitzondering van de twee landen die Hoebink onderzocht, en die heeft, voor zover ik heb kunnen ontdekken, nergens een omzetting geconstateerd van een aanvankelijk gebonden hulpbedrag naar een later ongebonden besteedbaar bedrag (en overigens evenmin opgemerkt dat De Koning dit in ruimere mate zou laten doen dan zijn voorganger). Voor een globale indruk kunnen we echter opnieuw terecht bij Pronks recensie van Hoebinks boek. Bij diens beschrijving van een zestal maatregelen die werden genomen in afwachting van, of vooruitlopend op, internationale ontbindingsbesluiten, staat er één die overeenkomt met het eerste punt in voetnoot 445: als de gebonden leverantie 'meer dan 15

⁴⁴⁴) Ter informatie zij verder nog toegevoegd dat de genoemde informatie- en adviesfunctie ten behoeve van het bedrijfsleven nog in datzelfde jaar werd toevertrouwd aan een speciale medewerker op DGIS, de zogeheten 'Coördinator Bedrijfsleven', waarvoor per 1 januari 1982 de voormalige handelssecretaris op de ambassade in Washington, drs. D.W.Everts, werd benoemd (IS 1982, p. 31).

⁴⁴⁵) In mijn eerdere voetnoot 418 heb ik aan het slot de uitdrukking 'ontbinding op ad-hocbasis' geciteerd (uit de ambtelijke notitie aan De Koning die anderhalve maand later zou leiden tot diens brief aan de organisaties van werkgevers en werknemers). Deze uitdrukking is overigens op zichzelf niet zo duidelijk; ik vat haar hier op als een verwijzing naar de reeds onder Pronk ingevoerde mogelijkheid om in bepaalde gevallen de besteding van een oorspronkelijk in gebonden vorm aan een ontwikkelingsland aangeboden hulpbedrag op een later moment (bij voorbeeld tijdens het bestedingsoverleg) te veranderen in een geheel of gedeeltelijk ongebonden besteding buiten Nederland. De notitie en, zoals ik hier aanneem, de latere brief van De Koning noemden vier gevallen waarin dit 'in ieder geval mogelijk zou moeten zijn' (dat hier 'zou moeten' staat maakte de boodschap natuurlijk zwakker; de volgende omschrijvingen betreffen telkens een aspect dat levering door Nederlandse bedrijven ongunstiger maakt dan die van buitenlandse concurrenten):

1. een prijs die meer dan 20 procent hoger is;
2. het niet kunnen voldoen aan technische specificaties;
3. een langere levertijd 'indien dit binnen het project tot stagnatie in de projectuitvoering zou leiden'; en
4. produktkenmerken die 'sterk' afwijken van dat waarmee men in het ontvangende land vertrouwd is (Dierikx et al., red., 2007, p.211).

procent duurder zou uitvallen, zou alsnog ontbinding ad hoc mogelijk zijn' (Pronk 1989, p. 32). Daaruit zijn twee dingen af te leiden:

1. dat De Konings eerste punt geen verruiming inhield, want hij schroefde de marge van het vereiste prijsverschil op tot 20 procent, zodat Nederlandse leveranciers minder gauw zouden worden uitgesloten ; en
2. dat het door Pronk niet vermelden van de andere drie punten uit voetnoot 445 mogelijk wel betekent dat deze door De Koning werden toegevoegd aan de redenen om een Nederlandse leverantie te laten vervangen door een buitenlandse.⁴⁴⁶

Omdat de prijsmarge maar beperkt werd verhoogd lijkt per saldo de conclusie gewettigd, dat De Koning de ad-hocontbindingsmogelijkheden in principe verruimde. Wel blijft het uiteraard de vraag of deze mogelijkheden inderdaad, en altijd, werden benut als het Nederlandse aanbod tijdens het bewind van De Konings op één van de vier punten tekortschoot. Daarover heb ik niets gevonden. Omdat het echter wel publiek was aangekondigd dat er in die gevallen gecorrigeerd zou worden, zou het vreemd zijn als er weinig of niets van terecht is gekomen.

Laten we tot slot bezien of dit wat onduidelijke beeld van deze periode kan worden bijgesteld met behulp van de DAC-gegevens over de binding van de Nederlandse hulp en de besteding daarvan in ons land. Met uiteraard als prealabele opmerking de herinnering aan de onvermijdelijke betrekkelijkheid van een deel van deze cijfers, te weten:

- dat de door de DAC gepubliceerde *formele* bindingscijfers alleen iets zeggen over de vorm waarin de hulp officieel werd aangeboden aan het ontvangende land; eventuele latere ad-hoc-ontbinding is er dus nog niet in verwerkt, terwijl het gebonden deel van het hulpaanbod ook niets zegt over het totaal van de *bestedingsdwang* omdat er ook nog *informele* binding voorkomt, die niet in deze cijfers wordt opgenomen; en
- dat de *feitelijke* (of totale) besteding in het donorland op zichzelf nog niets zegt over het deel daarvan dat *gedwongen* plaatsvindt, omdat een hulpontvangende land ook vrijwillig voor besteding in Nederland kan kiezen – mogelijk ook uit hulp die het in ongebonden vorm van andere landen of internationale instellingen heeft ontvangen.⁴⁴⁷

In vervolg op de drie soorten cijfers over Nederlands formele binding die in het vorige hoofdstuk zijn aangehaald uit de officiële DAC-publicaties geef ik allereerst de analoge percentages van de totale Nederlandse ODA (bilateraal plus multilateraal) in de vier jaren van de periode-De Koning (1978 t/m '81). Hieruit blijkt dat:

- de volledig gebonden ODA eerst radicaal daalde van 30 naar 4 procent, maar daarna weer steeg naar 10 en 18 procent;
- de partieel gebonden ODA eerst steeg van 17 via 21 naar 26 procent en daarna weer terugzakte tot 18 procent; en
- de volledig ongebonden ODA eerst sterk steeg van 53 naar 75 procent om daarna twee jaar achtereen op 64 procent te blijven steken.⁴⁴⁸

⁴⁴⁶) Verderop in deze recensie stelde Pronk overigens dat 'de na 1977 aangekondigde heroriëntatie van de hulp op de Nederlandse aanbodcapaciteit de uitvoering van een deel van deze [zes] maatregelen heeft teruggedraaid, dan wel in de ijskast heeft gezet' (Pronk 1989, p. 33). De genoemde verhoging van het vereiste prijsverschil was inderdaad een verslechtering, maar welke maatregel werd teruggedraaid of opgeschort vermeldt Pronk niet.

⁴⁴⁷) Om terminologische verwarring tussen 'feitelijke binding' en 'feitelijke besteding' te voorkomen licht ik ook hier weer toe dat ik het volgende onderscheid maak:

- feitelijke binding = formele plus informele binding, die samen de enige vorm van gedwongen besteding zijn; en

- feitelijke besteding = gedwongen plus vrijwillige besteding.

⁴⁴⁸) Alle percentages berekend uit de cijfers in de DAC Reviews van 1979 (p. 231a), 1981 (p.199) en 1982 (p. 226 en 227).

We zien dus dat de volledig gebonden hulp, die in Pronks jaren geleidelijk was gedaald van 56 naar 34 procent in 1977, eerst onder De Koning nog verder daalde naar 30 en zelfs naar 4 procent (in 1979), om vervolgens in diens laatste twee jaren opnieuw op te lopen via 10 naar 18 procent – al was dit laatste nog steeds wel bijna helft lager dan Pronks laatste bindingspercentage. Een relatieve verslechtering in De Konings percentage voor volledig ongebonden hulp zien we eveneens optreden in diens voorlaatste jaar, met een stagnatie op dat niveau in het laatste jaar; maar in zijn eerste twee jaren steeg dit formeel vrij besteedbare percentage veel sterker (naar achtereenvolgens 53 en 75 procent) dan Pronks fluctuerende stijging over de gehele periode (van 33 naar 48 procent). Alleen De Konings partieel gebonden percentage viel in diens eerste jaar ietsje terug ten opzichte van dat van Pronk in 1977 (dat daarvoor eveneens fluctuerend gestegen was van 11 naar 18 procent); maar in de volgende twee jaren ging dat van De Koning sterker omhoog dan dat van Pronk in zijn volle vijfjaarsperiode, een winst die echter in De Konings laatste jaar weer volledig ongedaan werd gemaakt door een terugval naar Pronks laatste percentage van 18 procent.

Samengevat: als deze cijfers over de formele binding en ontbinding niet geheel zonder betekenis zijn, dan kunnen we voor het globale beeld vaststellen dat de percentages van De Koning gemiddeld (over vier jaar) gunstiger waren voor de ontvangende landen (lagere gebonden en hogere partieel en volledig ongebonden hulp) dan die in Pronks vijf jaren. Maar de verslechtingen en één stagnatie in De Konings laatste een of twee jaar leken een slecht voorteken te zullen worden.⁴⁴⁹

In het vorige hoofdstuk hebben we eveneens gezien dat Pronks bindingspercentages op één na systematisch gunstiger waren voor de ontvangende landen dan die van de DAC als geheel – die alleen bij de geheel ontbonden hulp in dezelfde orde van hoogte lagen als die van Nederland en bij de andere twee bindingsvormen achterbleven bij de stijging van de Nederlandse partieel gebonden en de daling van onze geheel gebonden ODA. In de periode-De Koning waren de Nederlandse jaarlijkse verbeteringen echter soms wel kleiner en de verslechtingen wel eens groter dan die van de DAC als geheel; maar het percentage van Nederlands ongebonden hulp was alleen in 1978 gelijk aan dat van de DAC en lag in de drie volgende jaren substantieel hoger – zelfs nog in 1981 toen het Nederlandse cijfer stagneerde en dat van de DAC terugzakte naar het niveau van 1978.⁴⁵⁰

De Nederlandse partiële binding was daarentegen al in 1978 flink hoger, en in de drie jaren daarna zelfs twee tot ruim drie maal hoger dan die van de DAC. En dat was bij de volledig gebonden ODA nòg signifikanter, zij het dat die van Nederland niet alleen in elk jaar lager was dan die van de DAC, maar zich vanaf 1979 zelfs op of beneden een-negende, een-derde en de helft van dat niveau bevond.

De beperkte betekenis van de formele bindingspercentages is al genoemd. Voor het verkrijgen van een meerzeggend beeld van de gedwongen besteding van de Nederlandse ODA in de jaren van De Koning maak ik opnieuw gebruik van de cijfers van de geschatte *feitelijke* binding uit het onderzoek van De Haan c.s. uit 1984 – ook al berustten deze dan op een aantal globale aannames en informele gegevens, terwijl het onderscheid tussen partieel en volledig gebonden ODA achter-

⁴⁴⁹) Al was de ontwikkeling in 1982 voornamelijk gemengd met een daling van de ongebonden hulp naar 60 procent, waar tegenover een iets grotere daling van de volledig gebonden hulp stond en een kleinere stijging van de partieel gebonden hulp (naar respectievelijk 13 en 20 procent, zoals berekend in DAC 1983, p.197).

⁴⁵⁰) Het verloop van de DAC-percentages in de jaren 1978 t/m 1981 was voor de volledig ongebonden hulp achtereenvolgens 53, 56, 59 en 53 procent van de totale DAC-ODA; voor de partieel gebonden hulp was het alleen in 1978 op 14 procent blijven steken, waarna het drie jaar lang op of net onder 8 procent schommelde; en voor de volledig gebonden hulp ging het jaarlijks op en neer met achtereenvolgens 34, 36, 34 en 39 procent (eveneens berekend uit de in noot 450 genoemde bronnen).

wege is gelaten.⁴⁵¹ Bovendien betrof dit onderzoek alleen de bilaterale hulp aan ongeveer 35 van de belangrijkste ODA-ontvangende landen in deze periode – een aantal dat wat klein lijkt in verhouding tot het totale aantal landen dat bilaterale hulp ontving (dat tussen 1978 en '81 opliep van 113 naar 116), maar dat qua hulpomvang alle grotere ontvangers omvat.⁴⁵²

De feitelijke bindingspercentages van deze groep van ontwikkelingslanden zijn vermeld in regel 1 van de onderstaande tabel 7.3. De gedwongen besteding van de ODA aan deze landen vertoonde in de jaren 1978-'81 een verloop dat niet sterk afwijkt van dat van de feitelijke binding in Pronks periode van vijf jaar (zie tabel 6.3 in het vorige hoofdstuk), maar de percentages van De Koning lagen gemiddeld wel lager dan die van Pronk.⁴⁵³

Tabel 7.3: Verschillende bindingspercentages van de Nederlandse bilaterale ODA aan ontwikkelingslanden in 1978-'81 (in % van de respectievelijke totalen)

	1978	1979	1980	1981
1. Feitelijke binding	60	55	57	64
2. Formele binding	56	32	44	43
3. Informele binding (r.1 – r.2)	4	23	13	21
4. Regel 3 in % van regel 1	7	42	23	33

Bronnen: regel 1: Haan et al. 1984, tabel 7.3, p.148 (betroft 34 ontvangende landen in 1978 en '81, 35 in 1980, en 36 in 1979)

regel 2: DAC Reviews 1979, '81, en '82, resp. p.231a, 199, 226 en 227 (betroft alle ontvangende landen van Nederlands bilaterale ODA)

Verder zien we ook bij deze cijfers weer de eerder gesignaleerde verslechtering in de laatste twee jaren van De Koning. De oorzaak daarvan kan echter beter worden onderzocht als we het totaal van de feitelijke binding uitsplitsen in haar formele en informele componenten.⁴⁵⁴ Dat is in tabel

⁴⁵¹) Bij mijn eerdere verwijzingen naar dit onderzoek heb ik erop geattendeerd dat de auteurs hun gegevens over wat zij omschrijven als 'feitelijke binding' op een zodanig benaderende wijze hebben geschat dat moeilijk te zeggen is in hoeverre hun 'feitelijke bindingspercentages' werkelijk uitsluitend uit *gedwongen* bestedingen in Nederland bestaan – wat de door hen gebruikte term 'binding' zou impliceren. Toevoeging van het adjectief '*geschatte*' feitelijke binding, zoals hierboven in de tekst, of *tentatieve* feitelijke binding, zou daarom gepast zijn. Maar ik zal dat hierna niet telkens herhalen omdat er, voor zover mij bekend, over Nederland geen alternatieve schattingen zijn die meer betrouwbaar lijken.

⁴⁵²) Tellingen gebaseerd op de jaren 1978 en '81 in tabel 3.1 in Haan et al. 1984, p.47-60, bestaande uit gegevens die op BuZa zijn verzameld. De hierboven genoemde subgroep van ongeveer 35 ontwikkelingslanden die in de periode-De Koning bilaterale hulp ontving van Nederland, maakte deel uit van een 'steekproef' van 37 ontwikkelingslanden die de onderzoekers zelf 'representatief' noemden voor de totale Nederlandse bilaterale hulp (ibidem p.147).

⁴⁵³) Terwijl van 1978 t/m '81 de percentages van de feitelijke binding fluctueerden tussen een hoogste en een laagste percentage van 64 en 55 procent, fluctueerden zij van 1973 t/m '77 tussen 71 en 60 procent.

⁴⁵⁴) Anders dan in tabel 6.3 in het vorige hoofdstuk zijn de percentages van de formele binding in regel 2 van tabel 7.3 gebaseerd op de officiële rapportages van de DAC over de bilaterale binding (als aangegeven in de bronnennot bij de tabel, waarbij de percentages voor de partiële en volledig gebonden bilaterale ODA bij elkaar zijn opgeteld). Dit is gedaan omdat de op de formele binding in deze periode betrekking hebbende cijfers van De

7.3 gedaan door de formele binding van Nederlands bilaterale hulp vermeld in regel 2 af te trekken van de feitelijke binding volgens De Haan c.s. vermeld in regel 1. Het saldo, als vermeld in regel 3, kan worden beschouwd als een realistische indicatie van de door deze onderzoekers geschatte informele binding in de jaren van De Koning.

Wat echter opvalt in regel 3 is dat deze informele binding reeds in 1979 ineens omhoog knalde tot bijna het zesvoudige. Dat werd in 1980 wel weer met bijna de helft gecorrigeerd, toen de formele binding sterker toenam dan het totaal van de feitelijke binding. Maar in De Konings laatste jaar keerde de verhouding weer om: terwijl de formele binding toen iets afnam, groeide de feitelijke binding naar haar hoogste niveau in deze periode, vooral dankzij de informele binding die in 1981 weer bijna op haar hoge niveau van 1979 uitkwam.

Dat er na De Konings eerste jaar iets structureel veranderde in de Nederlandse bindingsmethoden blijkt ook uit het systematisch verhoogde aandeel van de informele binding in het totaal van de feitelijke binding in de jaren 1979-'81 (als vermeld in regel 4). Het verschijnen van de gemengde kredieten van ORET op de begroting van 1979 lijkt een oorzaak van deze, kennelijk, structureel verhoogde informele binding.⁴⁵⁵ Maar er waren in deze periode ook een aantal afzonderlijke ontwikkelingslanden die met extreem hoge feitelijke bindingsafspraken met Nederland werden geconfronteerd.⁴⁵⁶

Het fors toegenomen gewicht van de informele binding in drie van De Konings OS-jaren werpt een smet op diens voor het overige lagere score op het totaal van de feitelijke binding: met gemiddeld 59 procent tegenover Pronks gemiddelde van 65 procent in 1973-'77 (berekend uit de regels 1 van de tabellen 6.3 en 7.3). De Koning had dan ook in geen enkel jaar een zo hoge feitelijke binding als Pronk in diens piekjaar: 71 procent in 1975.⁴⁵⁷ Anderzijds, lijken de kennelijk vooral door incidentele factoren bepaalde extreem hoge niveaus van de totale binding in sommige gevallen tijdens de laatste drie jaren van De Koning (zie noot 456) niet direct te wijzen op een algemeen falen van diens pogingen om de ontwikkelingsprioriteiten overeind te houden in zijn bestedingsbeleid – al duiden de meer dan twintig bindingspercentages van individuele landen op of boven 70 procent van de hulp die zij in deze jaren ontvingen⁴⁵⁸ – die in slechts enkele gevallen

Haan c.s. nogal sterk afwijken van die van de DAC. Gebruikmaking van deze DAC-cijfers maakt de vergelijking van de regels 1 en 2 wel enigszins mank als gevolg van het in dezelfde noot vermelde verschil in groepsgrootte van de ontvangende landen. De vermoedelijke representativiteit van de kleinere landengroep qua ontvangen hulpbedragen maakt deze vergelijking echter toch wel voldoende realistisch.

⁴⁵⁵) Inclusief de in de jaren daarna gebleken verdere uitgaven voor ORET, volgens de IOV-evaluatie van ORET uit 1990, waarnaar in het slot van voetnoot 294 in subparagraaf 7.3.1 werd verwezen.

⁴⁵⁶) Nauwkeuriger bestudering van de feitelijke bindingspercentages die De Haan c.s. in hun tabel 7.3 (p.148) geven van de afzonderlijke landen in de groep van ongeveer 35 ontvangers leert dat er in 1979 voor het eerst sinds 1974 een land bijkwam waar deze totale binding tot boven de 90 procent van de hulp uitkwam (namelijk 92 procent voor Marokko, dat in de meeste jaren daarvoor en daarna – uitgezonderd 1974 – met een veel lagere bestedingsdwang akkoord was gegaan). In 1980 waren er twee andere landen die eenmalig met dit hoge niveau van feitelijke binding genoeg moesten nemen: Algerije met 91 procent, en één ex-concentratieland, Jamaica, met 90 procent. En in 1981 was er maar één land, Mexico, dat voor het eerst op 90 procent gedwongen besteding uitkwam, terwijl Sri Lanka toen als enige concentratieland met 89 procent bijna dezelfde bindingsgraad onderging, na ook in eerdere jaren al vrij hoog te hebben gestaan. Voorts Jamaica: dit land zag zijn extremere bestedingsdwang in 1980 weer terugzakken tot 70 procent in 1981, net iets hoger dan het niveau waarop het in 1977 en '78 verkeerde voordat het van de concentratielandenlijst werd verwijderd. En Peru, het tweede ex-concentratieland in deze tabel, kreeg in 1980 plotseling met een bijna verdubbelde feitelijke binding van de Nederlands hulp te maken (verhoogd tot 78 procent in vergelijking tot 45 procent in 1979, waar het ook in 1981 en '82 nog boven zat, hoewel er toen al weer sprake was van een dalende bestedingsdwang).

⁴⁵⁷) Voor een correcte vergelijking van de regels in tabel 7.3 met die van Pronks tabel 6.3 zouden eerst de percentages van regel 2 van 7.3 moeten worden vervangen door die van De Haan c.s., die voor de eerste drie jaren van de periode-Pronk de enige beschikbare bron waren omdat de DAC pas in 1977 voor het eerst kwam met formele bindingspercentages van de bilaterale ODA over 1976. Ik heb die wel opgezocht en op basis daarvan voor de regels 3 en 4 aangepaste percentages berekend, maar die voegen niet veel inzicht toe.

⁴⁵⁸) Bij elkaar ruim 14 procent van de 139 landenwaarnemingen in de jaren-De Koning in tabel 7.3 van Haan et

gedurende meer dan twee jaar na elkaar voorkwamen – toch wel op niet geringe gaten in dit streven van De Koning.

Eerder hierboven bleek uit de DAC-gegevens over de formele binding, dat de partieel ontbonden hulp (waardoor ontwikkelingslanden hun onderlinge handel voorrang kunnen geven bij de besteding van hulpguldens) in deze periode een wisselend verloop had – eerst stijgend tot 26 procent van de totale ODA, maar in het laatste jaar weer terugzakkend naar 18 procent. Een qua motief hiermee vergelijkbaar beleidsinstrument is het toestaan van de financiering van lokale kosten in de ontvangende landen met hulpgeld. De DAC-landen moedigden dit ook aan en kwamen in 1977 tot een akkoord over een eerste set van 'Guidelines on Local-Cost Financing', die in 1979 werd uitgebreid en verbeterd met 'Guidelines on Local and Recurrent Cost Financing'.⁴⁵⁹ Omdat dit de inzet van lokaal aanwezige menskracht, materialen en fabrikaten gemakkelijker kan maken, was dit een goede zaak. Nederland deed er al wat aan, maar de Tweede Kamer wenste dat dit werd uitgebreid en verbreed met de stimulering van leveranties die ook uit andere ontwikkelingslanden zouden moeten worden geïmporteerd.⁴⁶⁰

Binding aan besteding in Nederland bestond ook bij de hulp die via multilaterale instellingen (inclusief de EG) ter beschikking werd gesteld. De cijfers over de formele bindingspercentages in dit hulpkanaal staan eveneens in de DAC-jaaroverzichten. Omdat het echter nogal kleine percentages betreft, zal ik er hier niet verder op ingaan.⁴⁶¹ Bedoeld om ook bij deze hulp de levering door Nederlandse bedrijven te vergroten, werd in 1980 een speciale functionaris aangesteld, die in de MvT voor 1982 werd aangeduid als de 'coördinator UNDP-projecten.' Diens taken werden echter niet tot dit programma beperkt, maar omvatten ook het bevorderen van een 'bredere spreiding in het uitzendings- en aankoopbeleid' van andere VN-instellingen (MinBuza 1981d, nr. 2, p. 100).

Tot slot keer ik terug naar de vraag of, en in welke mate, de ontvangende ontwikkelingslanden schade, of minder grote voordelen, ondervonden van de formele en informele binding van de hulp. In het vorige hoofdstuk is al opgemerkt dat de vele bronnen met uiteenlopende, en deels strijdige, informatie over deze kwestie het moeilijk maken om tot algemeen geldige uitspraken te komen. Een op het breukvlak van de periodes van Pronk en De Koning uitgekomen boek van Hans Singer & Javed Ansari (1977) bevestigde in elk geval wel de globale teneur dat er veel schijn en weinig werkelijkheid schuilde in de officiële OS-publicaties van zowel afzonderlijke regeringen als het DAC-secretariaat.⁴⁶² Maar hun eigen schatting: dat voor de ontvangende landen de gebonden hulp ruwweg 20 procent minder waard was dan de ongebonden hulp, mag wel worden opgevat als een realistische, goed geïnformeerde mening (idem p. 171).

Flink hoger was daarentegen, wat Nederland betreft, de schatting van de reeds in het vorige hoofdstuk genoemde, destijds bij DGIS werkzame medewerker, P.J.Th. Marres (1980). Na een analyse van de binding van de Nederlandse hulp, zoals die zich vanaf de jaren zestig ontwikkeld had, beschreef deze de meer recente gang van zaken bij BuZa. Naast enkele empirische gegevens over de besteding van de hulp in eigen land en elders, viel ook zijn natte-vinger 'berekening' op,

al. 1984, p. 148.

⁴⁵⁹) De tekst van deze op 3 mei 1979 aanvaarde Richtlijnen is gepubliceerd in DAC 1979, Annex III, p.175-178.

⁴⁶⁰) Dat gebeurde in december 1981 met een motie ingediend door het nieuwe lid Herfkens, samen met Aarts en Nuis, waarin de regering werd verzocht zowel de lokale-kostenfinanciering op te voeren als een uitgebreidere inschakeling van producenten uit de Derde Wereld bij Nederlandse hulpprojecten te bevorderen (Tweede Kamer 1981d).

⁴⁶¹) Interessant is wellicht dat volgens een van de DAC-bronnen in 1978 het gebonden deel van de multilaterale hulp voornamelijk bestond uit nood- en andere voedselhulp via het Wereldvoedselprogramma (waarin het Nederlandse aandeel slechts 0,5 procent bedroeg).

⁴⁶²) Zie met name hun hoofdstukken 8 en 9, met vele voorbeelden van geheel onjuiste of slechts half adequate voorstellingen van zaken in zulke publicaties (Singer & Ansari 1977, p.157-189).

die de reële waarde van de Nederlandse gebonden hulp 'in totaal zeker 30 procent' lager inschatte dan wanneer deze fondsen vrij besteedbaar waren geweest op de internationale markt.⁴⁶³ Weersproken zijn Marres' conclusies bij mijn weten niet, zodat misschien wel geconcludeerd kan worden dat blijkbaar niemand in die tijd over betere gegevens beschikte.

Ik laat het bij deze feiten en meningen. Over het geheel genomen lijkt De Konings inzet en beleid op de in deze sectie besproken punten tot meer verbeteringen te hebben geleid dan destijds in eerste instantie op grond van oppervlakkige en voorbarige politieke oordelen voor mogelijk werd gehouden. Maar er zijn in het voorgaande ook enkele niet waargemaakte intenties en nog slechts gedeeltelijk geslaagde pogingen tot terugdringing van bindingsnadelen genoemd die het beeld als geheel nog lang niet rooskleurig maken. De Koning had, zoals reeds gezegd, in zijn brief aan Van Agt van mei 1981, blijkbaar geen wensen ten aanzien van zijn bevoegdheden met betrekking tot het bindings- en bestedingsbeleid (p. 804-805 van die brief, in Dierikx et al., red., 2007). Bij nader inzien is dus te betwijfelen of zijn kennelijke tevredenheid op dit punt gerechtvaardigd was.

Directe bedrijfsinvesteringen in ontwikkelingslanden en de FMO

De drie vragen waarmee ik in het vorige hoofdstuk de sectie over dit onderwerp eindigde, waren: of de in 1977 vernieuwde FMO zich inderdaad primair zou gaan bezighouden met het creëren en versterken van autochtoon ondernemerschap in ontwikkelingslanden; of daarmee ook méér Nederlands en ander buitenlands kapitaal en geschikte ondernemerservaringen, -kennis en -contacten beschikbaar zouden komen voor de landen die daaraan behoefte hadden; en of Pronks opvolgers dit nieuwe beleidsinstrument in dezelfde geest zouden aanwenden en uitbouwen. Deze laatste vraag kan in dit hoofdstuk uiteraard alleen over zijn eerste opvolger, De Koning, worden gesteld, terwijl het antwoord op de tweede vraag waarschijnlijk een evaluatie vergt van meer diepgang en breedte dan de huidige periode kan bieden. Laten we beginnen met de vraag naar de primaire oriëntatie van de FMO in De Konings periode.

Het ziet ernaar uit dat De Koning ook deze erfenis van Pronk geheel in diens geest heeft laten opereren – er zijn althans geen aanwijzingen dat hij de FMO anders dan welwillend bejegende.⁴⁶⁴ Uiteraard kon de nieuwe praktijk van de FMO slechts stap voor stap worden ingevoerd. De Konings eerste MvT (voor 1979), die ruim een jaar na de inwerkingtreding van de tweede FMO-wet geschreven werd, kon bijvoorbeeld nog maar weinig melden over de toepassing van de wijzigingen: eigenlijk alleen maar dat er bij de 21 in 1977 goedgekeurde projectvoorstellen 'voor het eerst enkele' zaten die voortkwamen 'uit rechtstreekse benaderingen *van de zijde* van het lokale bedrijfsleven in ontwikkelingslanden' – wat er overigens ook op duidt dat het initiatief toen (nog) niet van de FMO was uitgegaan. Verder stond er dat acht van de nieuwe projecten werden uitgevoerd in armere landen – wat blijkbaar ook anders was dan in het verleden (MinBuza 1978a, nr. 2, p.121, cursivering toegevoegd). Naast de mededeling dat er in 1979 'opnieuw meer middelen gereserveerd' werden voor de FMO – hoewel er nog een groot bedrag in het stuwmeer zat (idem)

⁴⁶³) Het grootste deel daarvan: prijsopdrijving door de verminderde of wegvallende concurrentie, raamde Marres in de toenmalige economische situatie op 'minimaal' 25 procent van de hulp. Door daar nog eens 'vijf procent' bij op te tellen voor 'efficiencyverliezen door het ontbreken van de mogelijkheid tot standaardisatie' in het ontvangende land kwam hij uit bij 'zeker 30 procent' waardedaling van de hulp – mede omdat nog buiten beschouwing was gebleven dat de binding ook tot 'te kapitaalintensieve investeringen' zou leiden (Marres 1980, p.135).

⁴⁶⁴) Pronks globale oordeel medio jaren negentig: dat 'het beleid dat mij in de jaren zeventig voor ogen stond, echt wel vorm heeft gekregen bij de FMO', bevestigt dit wel – al wees hij er tevens op dat dit beleid ertoe leidde dat er 'te grote risico's werden genomen', risico's die eind jaren tachtig zo groot waren geworden dat verzelfstandiging van de FMO 'wenselijk' werd (geciteerd in het interview met Pronk in Dalmeijer 1995, p. 249-250, in de Sdu-uitgave bij gelegenheid van het 25-jarige bestaan van de FMO).

– bevatte deze MvT voornamelijk informatie over de veranderde doelstelling en taken van de FMO.⁴⁶⁵

In de volgende MvT was er echter al meer te rapporteren, onder andere dat in 1978, het eerste volle verslagjaar sinds de omvorming, 'de nieuwe doelstellingen van de FMO (...) geleidelijk meer gestalte hebben gekregen in de voorbereiding en beoordeling van projectvoorstellen.' Er waren in 1978 '23 projectvoorstellen' goedgekeurd 'voor in totaal 30 miljoen gulden.' Deze projecten bevonden zich 'nagenoeg alle' in de voor de FMO relatief nieuwe 'agrarische sector of de industriële verwerking van agrarische produkten' (er stond 'projecten'), en kwamen nu voor 'het merendeel' voort uit initiatieven van het autochtone bedrijfsleven in de gastlanden. Voorts zou ook voor 1980 de middelenvoorziening van de FMO (komend uit de schatkist en onder staatsgarantie uit de kapitaalmarkt) weer verder worden uitgebreid, wat samen met stuwmeerbestedingen zou neerkomen op een committeringsruimte van f. 80 mln. in dat jaar. Er werden echter wel vertragingen gemeld bij het opzetten van de terugkeerprojecten in herkomstgebieden van gastarbeiders.⁴⁶⁶ Als oorzaak werd echter alleen verwezen naar 'weerstand' bij de landen van herkomst tegen het feit dat een 'groot deel' van het betreffende programma uit leningen bestond (MinBuza 1979c, nr. 2, p.138-140).

In de derde MvT (voor 1981) klonk onmiskenbaar trots door over de 'markante groei' die de FMO in 1979 had vertoond: 'zowel het aantal goedgekeurde financieringen (...) als de hiermee gemoeide bedragen stegen aanzienlijk', namelijk naar 38 (tegenover 23 in 1978) en tot een totaal bedrag van circa 70 miljoen gulden. Qua sector zat nu 'een groot aantal van de nieuwe projecten' in de agrarische sector of in de agro-industrie, naast andere in de textiel- en confectie-industrie en in de sector machine- en werktuigbouw en constructiematerialen; ook was de geografische spreiding van de projecten breder geworden (MinBuza 1980b, p.155).⁴⁶⁷ Daarnaast zou de FMO zich

⁴⁶⁵) Misschien ontstonden er overigens vertragingen in de uitvoering van de FMO-wet als gevolg van enkele wrijvingen tussen FMO-functionarissen en de DGIS-staf. Daarop hintte althans de particulier secretaris van De Koning, Weisglas (het latere Kamerlid en -voorzitter), in zijn memo aan de minister, waarin hij deze attendeerde op gespreksonderwerpen tijdens het kennismakingsbezoek dat de president-commissaris en de algemeen directeur van de FMO, Liefcrank en De Wit, hem op 13 februari 1978 zouden brengen. De 'problemen' die ter sprake konden komen bestonden deels uit 'sterke aarzelingen' bij een bepaald DGIS-bureau over de opdracht van Pronk om de FMO in te schakelen bij terugkeerprojecten van gastarbeiders. Er waren echter ook meningsverschillen (ook met Financiën) over het benoemingsrecht van commissarissen bij ontwikkelingsbanken in de Derde Wereld waarin de FMO namens de staat participeerde. En er zou, volgens Weisglas, bij De Wit (recent door Pronk benoemd, voorheen van het Ismog) 'soms wat irritatie' zijn ontstaan over zulke kwesties, wat 'vooral' leek te komen doordat deze 'een zeker wantrouwen heeft tegenover "de overheid"' en 'niet bereid is te accepteren dat een groot overheidsapparaat (...) onvermijdelijk soms andere werkmethoden heeft.' Contra De Wits 'gevoel' dat BuZa 'de touwtjes bij de FMO zeer strak in handen wenst te houden', stelde de auteur dat De Wit 'in feite juist grote vrijheid wordt gelaten.' Daarom was het 'wellicht goed' als de minister opnieuw zijn 'vertrouwen in de FMO zou uitspreken' – wat door DGIS Van Gorkom werd onderstreept en aangevuld met: 'm.i. meer openheid, meer vertrouwen, meer delegatie!' (aldus de redactionele voetnoot bij dit memo in Dierikx et al., red., 2007, p. 43-46, inclusief noot 14).

⁴⁶⁶) Dit laatste betekende misschien dat het in de vorige noot genoemde geschil met DGIS over dit FMO-programma-onderdeel inmiddels was opgelost, al wees deze MvT er tevens op dat het 'in de bedoeling' lag de huidige opzet van dit onderdeel 'af te bouwen' en de ondersteuning van werkgelegenheidsmaatregelen in ontwikkelingslanden in de toekomst onder te brengen bij het reguliere FMO-programma – dit overigens in afwachting van de evaluatieresultaten 'rond het einde' van 1979 (MinBuza 1979c, nr. 2, p. 139-140). Aanvankelijk was nog aangenomen dat deze nieuwe evaluatie 'uiterlijk in het eerste kwartaal van 1979' zou plaatsvinden (MinBuza 1978a, nr. 2, p.110), terwijl er medio 1978 nog werd gestudeerd op de tamelijk negatieve uitkomsten van de Remplod-evaluatie over het koppelen van retournigratie aan ontwikkelingssamenwerking, een rapport dat in maart van dat jaar beschikbaar was gekomen (idem p. 109; de Remplod-uitkomsten zijn beknopt besproken in het vorige hoofdstuk).

⁴⁶⁷) In een tegelijkertijd verschenen artikel in *IS* over de eerste tienjaarsperiode van de FMO, die in mei 1980 afliep en herdacht werd in haar aandeelhoudersvergadering van 11 juni 1980 (die ook door De Koning werd toegeproken), waren twee tabellen opgenomen die wat nauwkeurigere cijfers boden (*IS* 1980, p. 443, Tabel II). Tan-

nog méér gaan richten op de ontwikkeling van het kleinbedrijf in ontwikkelingslanden, en ook extra risico's gaan lopen in enkele landen als dat om ontwikkelingsredenen aanvaardbaar en wenselijk leek. Hoewel deze MvT er voorts op wees dat ook in het lopende jaar (1980) een 'aanmerkelijke verhoging' van de FMO-middelen was voorzien, zou in 1981 toch 'een zeker consolidatie' worden nagestreefd, met een stijging van de middelenraming die min of meer parallel zou lopen met die van het totaal van de OS-begroting. Of deze consolidatie iets te maken had met de in 1979 gesignaleerde 'afgenomen belangstelling van het Nederlandse bedrijfsleven voor investeringen in ontwikkelingslanden' was echter niet duidelijk – dit verband legde deze MvT in elk geval niet. Maar de FMO zou het niet daarbij laten: naar wegen zoekend om in aanmerking komende ondernemers voor te lichten en te assisteren, werd ook gedacht aan 'Nederlandse ondernemingen die onder meer op grond van herstructureringsoverwegingen met een ontwikkelingsdimensie tot investeringen in ontwikkelingslanden overgaan' (idem, p. 156).⁴⁶⁸

De voor 1981 aangekondigde consolidatie bleek volgens De Konings laatste MvT (voor 1982) echter al in 1980 te zijn begonnen – zo vermeldde althans de tekst (idem 1981d, nr. 2, p. 143). Desondanks werden er in dat jaar wel méér financieringsvoorstellen goedgekeurd dan in het al 'markant' gegroeide jaar 1979 (42 tegenover 38), hoewel het totaalbedrag daarvan wel achterbleef (f. 63 mln in vergelijking tot f. 70 mln in 1979). Deze tegenstrijdigheden latend voor wat zij waren, meldde deze MvT echter wel 'een toegenomen activiteit' op het terrein van het kleinbedrijf en lokale ontwikkelingsbanken. Maar dat stelde niet veel voor: er werden namelijk alleen deelnemingsbesluiten genoemd in twee lokale financieringsorganisaties voor kleinbedrijfsactiviteiten in Liberia en Malawi, naast een derde in een smallholder settlement van de Nationale Unie van Plantage-arbeiders in Maleisië. En wat de ontwikkelingsbanken betreft kwam er maar één deelneming bij: in Rwanda, in een ontwikkelingsbank 'die in haar investeringsbeleid ook veel aandacht geeft aan het kleinere bedrijfsleven.' Voor de rest werd er in deze laatste MvT alleen gewag gemaakt van iets dat de FMO 'in de naaste toekomst' wilde onderzoeken, namelijk: 'in hoeverre ze een bijdrage kan leveren aan twee prioritaire doelstellingen van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid.'⁴⁶⁹ Daarnaast was de nog even genoemde verdere geografische verbreding van de FMO-financieringen in feite een herhaling van wat de vorige MvT reeds als een 'te verwachten' ontwikkeling had aangegeven – zij het dat 'Zuidoost-Azië', dat in de eerdere MvT nog was genoemd als behorend 'tot de mogelijkheden' naast Latijns-Amerika, inmiddels was vervangen door 'Zuid-

zania was in 1975 nog het enige land met een MOL-status; het kreeg er in 1979 een tweede project bij, terwijl er toen ook vier andere MOL's werden toegevoegd (elk met één project), en Egypte en Israël van de FMO-lijst verdwenen (idem, Tabel I).

⁴⁶⁸) Dit laatste was een overweging waarover de vakbeweging nog altijd weinig enthousiast kon zijn. In een interview met een FNV-weekblad van 7 september 1979, dat er ook op wees dat sinds de beleidsombuiging 'de belangstelling van ondernemerszijde niet meer zo vanzelfsprekend' was, moest FMO-directeur De Wit zich voortdurend verdedigen tegen verwijten van kapitalistische inschakeling en het meewerken aan nieuwe afhankelijkheden, inclusief loonverdeling en andere dienstbaarheid aan grote westerse ondernemingen (Arninkhof 1979, p.10). Op het betrekken van de FMO bij herstructureringsactiviteiten in Nederland werd echter noch in deze paragraaf van de bovengenoemde MvT, noch in de volgende MvT teruggekomen.

De MvT voor 1981 had echter wel een mededeling over de in de vorige MvT aangekondigde evaluatie van terugkeerprojecten van buitenlandse werknemers (vide noot 466): met die evaluatie was namelijk pas in het voorjaar van 1980 een aanvang gemaakt, zodat er nog altijd geen afgeronde beoordeling bestond. Desondanks waren de toen overwogen besluiten tot overname van (een deel van) dat werk door de FMO inmiddels toch al vast genomen. Ten gevolge daarvan was de FMO reeds in twee oorsprongslanden van gastarbeiders (Tunesië en Turkije) begonnen met de voorbereiding van individuele bedrijfsmatige projecten volgens haar reguliere werkwijze; andere migratiegebieden als Joegoslavië en Marokko zouden volgen (MinBuza 1980b, p.156).

⁴⁶⁹) De eerste daarvan was door De Koning toegevoegd: 'het tot ontwikkeling brengen van nieuwe en hernieuwbare energiebronnen', met name in ontwikkelingslanden, terwijl de tweede: 'actieve bevordering van lokale voedselproductie', al van oudere datum was (citaten uit MinBuza 1981d, nr. 2, p.144).

Azië,' (MinBuza, respectievelijk 1980b, p.155, en 1981d, nr. 2, p.144).⁴⁷⁰

Kortom, of de consolidatie nu al in 1980 of pas in '81 was begonnen, ook de plannen voor 1982 maakten nog geenszins de indruk van een hernieuwde dynamiek. En dat leek ook de toename van de begrotingspost voor de FMO (schatkist- en kapitaalmarktmiddelen) van De Koning te bevestigen: die was maar net iets hoger dan zijn eerste raming voor 1978, die bescheiden was gebleven omdat het stuwmeerbedrag van de FMO toen al op meer dan het drievoudige stond.⁴⁷¹ Toch was er met deze twee ramingen en de nog veel hogere ramingen in de twee volgende jaren iets mis: ze overtroffen telkens, zij het in variërende mate, het werkelijke beloop van de FMO-uitgaven. En dat had als gevolg dat in al deze jaren het stuwmeer van de FMO onophoudelijk verder steeg: van f.62,9 mln per eind 1977 (de laatst bekende stand in 1978), via 74,9 en 79,1 mln naar 109,3 mln gulden per eind 1980.

De begrotingsposten voor de FMO in De Konings jaren gaven dus geen correct beeld van de werkelijke activiteiten van deze instelling (wat mij in subparagraaf 7.3.1 dus aanleiding gaf deze ramingen gedeeltelijk als onrealistisch en daarom oneigenlijk te bestempelen). In deze jaren van aanpassing aan een nieuwe beleid kan dit voor een deel gelegen hebben aan overgangsproblemen; en wellicht aan al te optimistische verwachtingen van de FMO-directie. Maar de belangrijkere oorzaak was van algemenere aard, die eveneens in subparagraaf 7.3.1 belicht is: het op één jaar na voortdurend verder stijgende aandeel van de kapitaalmarktfinanciering in het totaal van de ontwikkelingsbegroting, en de te zwakke pogingen van De Koning en het kabinet om deze aan een vast percentage van het ontwikkelingsplafond gebonden financieringsbron terug te dringen, zoals was beloofd tijdens de verkiezingen en vastgelegd in de regeringsverklaring. Inderdaad bestond verreweg het grootste deel van de jaarlijkse begrotingspost voor de FMO uit kapitaalmarktmiddelen – het aandeel daarvan liep weliswaar terug van 93 procent van dit totaal voor 1979, via 75 procent in 1980, naar 80 procent in 1981, maar ook dit laatste aandeel was nog altijd te groot voor wat de FMO in dat jaar reël aan nieuwe leningen kon uitzetten.⁴⁷²

De groei van de FMO-activiteiten was dus wel lager dan de begrotingsramingen van De Koning hadden gesuggereerd. Maar de primaire oriëntatie van haar bestedingen vanaf 1979 bleef wel, geheel of grotendeels, in overeenstemming met wat de wijzigingswet van Pronk bedoeld had (zoals blijkt uit de jubileumpublicatie, Dalmeijer 1995, *passim*). Gezien deze gewijzigde oriëntatie zal vermoedelijk ook het aandeel van de concessionele financieringssteun zijn toegenomen, maar gegevens daarover heb ik niet kunnen vinden. Ook de eveneens beoogde technische bijstand aan bedrijven in ontwikkelingslanden bleef in De Konings MvT's buiten beschouwing, al blijkt uit de jubileumpublicatie dat die activiteit later wel op gang is gekomen (p. 310).

Desondanks is het beeld incompleet. Over het aandeel en de groei van FMO's werkgelegenheidsactiviteiten in herkomstlanden van gastarbeiders ben ik bijvoorbeeld niets meer aan de weet

⁴⁷⁰) In de laatste MvT van De Koning werd overigens nog eens teruggekomen op de overname door de FMO van van het financieren van bedrijfsactiviteiten in herkomstlanden van buitenlandse werknemers, waarbij tevens werd vermeld dat de evaluatie van het eerdere programma van terugkeerprojecten van het ministerie nu wel was afgerond (in januari 1981). Terwijl ook deze beoordeling concludeerde, net als het Remplod-onderzoek uit 1975-'78, dat een OS-programma voor terugkeerprojecten 'niet levensvatbaar' was, werden er blijkbaar nog wel mogelijkheden gezien voor een hervestigingsbeleid van zulke werknemers in hun land van oorsprong. De verschillende aanbevelingen uit deze evaluatie, die kort werden samengevat in deze MvT, waren echter nog wel onderwerp van overleg tussen de betrokken instellingen en ministeries (MinBuza 1981d, nr. 2, p.144-145).

⁴⁷¹) Na Pronks laatste raming voor 1978 ad f. 15 mln. beliepen de FMO-posten van De Koning voor 1979 t/m '82 (exclusief de schuldenconsolidaties in drie van de vijf jaren) achtereenvolgens: 19, 40, 63 en 70 miljoen gulden (ontleend aan de MvT's in MinBuza respectievelijk 1977a, p.169, 1978a, nr. 2, p. 313, 1979c, nr. 2, p.138, 1980b, p. 155, en 1981d, nr. 2, p.143, die ook de bron waren van de hierna genoemde stuwmeerbedragen).

⁴⁷²) Zoals pas zou blijken uit de eerste (en enige) MvT van Van Dijk (voor 1983), toen het FMO-kapitaalmarktstuwmeer per ultimo 1981 opnieuw tot veel meer was toegenomen (namelijk f. 91,1 mln. in MinBuza, 1982, nr. 2, p. 145) dan het laatst bekende identieke stuwmeer onder De Koning (f. 72,0 mln. in idem 1981d, nr. 2, p.143).

kunnen komen. Ook over haar beoogde bijdrage aan de herstructurering in Nederland zijn nog vragen blijven liggen, nadat op de hierboven aangehaalde mededeling in de MvT voor 1981: dat de FMO zou proberen om de gedaalde belangstelling van Nederlandse ondernemers voor directe investeringen in ontwikkelingslanden te keren door zich met name te richten op die ondernemers die geconfronteerd werden met de noodzaak tot herstructurering, niets meer gevolgd was. (In de hierna komende sectie over dit laatste onderwerp zal ik dit echter opnieuw bezien, inclusief de rol die de FMO kreeg bij de ontwikkelingsdimensie van dit beleid).

Merkwaardiger is overigens dat over deze verminderde ondernemersbelangstelling zelf – de aard, mate en duur daarvan, en of die later weer enigszins hersteld werd – evenmin iets te vinden is in de jubileumpublicatie: die presenteerde wel voorbeelden van individuele Nederlandse ondernemingen die deelnamen in FMO-gefinancierde activiteiten in ontwikkelingslanden, maar liet na iets te zeggen over de al of niet veranderende betrokkenheid van het Nederlandse bedrijfsleven bij de FMO tijdens en na de periode-De Koning. Wel vermeldt deze terugblik vanuit het jaar van publicatie dat in de eerste tien jaar na de door Pronk opgelegde hervorming de projectenportefeuille van de FMO met ruim 20 procent per jaar groeide (idem p. 130). Dat is dus een forse stijging die de FMO-activiteiten in 1987 op meer dan het zesvoudige van de omvang in 1977 bracht. Het aandeel hierin van Nederlandse bedrijven nam, omdat hun deelname niet langer vereist was, ongetwijfeld af. Maar als hun aandeel na 1977 slechts zakte ‘tot onder de 40 procent’ in 1990, zoals Baneke & Jepma constateren (1999, p. 274), dan zal bij een toename van 20 procent per jaar na tien jaar het aantal Nederlandse ondernemers dat van de FMO profiteerde, nog steeds groeiend zijn geweest.

Dit laatste bleef trouwens eveneens buiten beschouwing in een andere publicatie waarbij de FMO slechts als medefinancier en adviseur betrokken was. Het betrof het door SMO (*Stichting Maatschappij en Onderneming*) in 1986 uitgegeven boekje over Nederlandse investeringen in ontwikkelingslanden (Carmaux & Huisman 1986). Uit de in een bijlage van dit boekje opgenomen cijfers over de groei van de Nederlandse directe investeringen in deze landen in twee tijdvakken die ruwweg met de perioden van Pronk en De Koning samenvallen, blijkt allerm minst dat er sprake was van een algemeen dalende belangstelling voor de Derde Wereld onder deze investeerders.⁴⁷³ Maar of het geleidelijk veranderende optreden van de FMO daarop nog invloed heeft gehad, werd dus niet nagegaan. Interessant waren overigens wel de in deze publicatie vermelde resultaten van het eind 1985/begin '86 gehouden tevredenheidsonderzoek onder 4.000 Nederlandse bedrijven met ervaringen in ontwikkelingslanden; hierbij was hun gevraagd aan te geven hoe

⁴⁷³) In tegendeel zelfs, maar het maakt wel veel uit over welke investeringen je het dan precies hebt: met name of de olie- en chemiesectoren er wel of niet bij zijn inbegrepen. Zonder deze twee sectoren was bij voorbeeld de groei in de recentere periode (1979-'83) wel lager dan die in de eerdere jaren (1974-'78): die liep terug van 11,3 naar 8,3 procent gemiddeld per jaar. Maar met die twee sectoren nam de groei van de Nederlandse investeringen juist wel toe, namelijk van 6,9 naar 12,2 procent per jaar. Daarnaast verschilden deze groeipercentages ook naar bestemmingsgebied sterk van elkaar: terwijl Azië zich in de recentere periode ontwikkelde tot verreweg de sterkst groeiende regio voor de Nederlandse bedrijfsinvesteringen (ongeacht of olie & chemie werden meegeteld of niet), zag Latijns-Amerika zijn groei buiten deze twee sectoren weliswaar iets teruglopen in de recentere periode, maar Afrika onderging in deze periode zelfs een daling van de Nederlandse investeringen. Bij het geheel van de investeringen nam de groei in Latijns-Amerika in de tweede periode echter wel toe, zeer sterk zelfs (namelijk van 1,6 naar 8,7 procent), terwijl de groei in Afrika in dit geval weliswaar zwaar terugviel (van 34,0 naar 14,1 procent), maar nog wel bleef groeien. Zowel deze doorgaande groei van Afrika als het zeer hoge groeipercentage in de eerste periode zijn dus in hoge mate toe te schrijven aan de olie- en chemiesector. (Voor verdere details zie tabel C1 in Bijlage C in Carmaux & Huisman 1986, p. 86; hun cijfers waren ontleend aan een op gegevens van De Nederlandsche Bank gebaseerd onderzoek van Nieuwkerk & Sparling 1985, dat echter een beperkte definitie van het begrip investeringen hanteerde, te weten: alleen zakelijke contacten die met kapitaal deelnemingen gepaard gingen, zodat kennisinvesteringen (zoals bij licentie en know-how-contracten, technische ondersteuning en opleidingen en trainingen) buiten beschouwing bleven; de hierna aangehaalde gegevens uit deze SMO-publicatie omvatten deze kennisinvesteringen wel.)

zij de faciliteiten en diensten die hen via Nederlandse instanties ter beschikking werden gesteld waardeerden. De FMO kwam daarbij niet als laagst beoordeelde uit de bus.⁴⁷⁴ Als dit ertoe bijdroeg dat de waardering voor de FMO ook in de tijd toenam, dan verklaart dit wellicht mede het latere succes van deze instelling, zeker nadat zij in 1991 op grotere afstand van de staat werd geplaatst.

Er waren in de periode-De Koning ook nog andere beleidsinstrumenten waarvan de overheid zich bediende ter bevordering en bescherming van Nederlandse bedrijfsinvesteringen in de Derde Wereld; enkele daarvan zijn reeds aangestipt in subparagraaf 7.2.6, bij de behandeling van enkele internationale ontwikkelingen op dit gebied. Bij één van deze instrumenten deed zich echter een binnenlandse ontwikkeling voor die hier te vermelden is. Het betreft de sinds 1969 bestaande *Wet Herverzekering Investerings* (de WHI), op basis waarvan niet-commerciële risico's van zulke investeringen (zoals onteigeningen, betalingsverboden, oorlogshandelingen en sociale onlusten) herverzekerd kunnen worden bij de staat. Omdat het feitelijk gebruik hiervan al enige tijd achterbleef bij de verwachtingen, wilde minister van Financiën Andriessen (die hierover het beheer voerde, daarin geadviseerd door BuZa-OS en andere ministeries) in 1979 enkele verbeteringen aanbrengen in de uitvoering van die wet. De Koning kwam daartegen echter in het geweer met diverse bezwaren van zowel budgettaire als ontwikkelingspolitieke aard. En dat werd een wrijving die ook in 1982 nog niet was opgelost, toen Van Dijk in zijn MvT voor 1983 rapporteerde dat er later in dat jaar nadere beslissingen over zouden worden genomen.⁴⁷⁵ Dat leidde ertoe dat in 1984 het aantal afgesloten WHI-polissen toenam tot 50, in totaal 15 landen omvattend; alleen Turkije en Tanzania gaven aanleiding tot een beroep daarop (NAR 1984, p. 22).

Ontwikkelingssamenwerking en herstructurering?

Na alle eerdere voorbeelden van De Konings bereidheid om het beleid van zijn voorganger voort te zetten, en dit waar nodig of mogelijk te verbeteren, komen we nu aan het onderwerp waarmee hij misschien wel het meeste moeite heeft gehad. Ik druk mij voorzichtig uit, want het was hiet zo duidelijk hoe hij aanvankelijk stond tegenover de hiervoor geformuleerde beleidsambitie, die we in het vorige hoofdstuk omschreven als: herstructureren met een ontwikkelingsdimensie. Deze onduidelijkheid zal mede veroorzaakt zijn door de grote moeilijkheden waarin dit beleidsonderdeel tegen het einde van Pronks periode terecht was gekomen – mogelijk minder in zijn eigen ogen en die van (een deel van) zijn staf, dan in die van veel buitenstaanders, inclusief sympathisanten met Pronks beleid. De Koning zal daarover zijn geïnformeerd bij zijn aantreden; maar hoe hij daarop reageerde, en of hij persoonlijk ideeën had over hoe het verder moest met dit vermoedelijk meest Pronkiaanse onderdeel van de nalatenschap van zijn voorganger, heb ik niet kunnen achterhalen: geen interne stukken, noch uitspraken van hem in interviews in het begin of bij latere terugblikken op deze periode.

Toch was er, zoals verderop zal blijken, medio 1980 onder zijn leiding een soort van nieuw beleid voor op papier gezet voor dit beleidsonderdeel – al bleven er tal van onduidelijkheden over, ten dele ook door tegenstrijdige verklaringen van De Koning zelf (die met name de verbinding

⁴⁷⁴) De aan de FMO gewijde samenvatting van de beoordelingen van ondernemerszijde sprak van 'redelijke tevredenheid' over de onderhouden contacten, al waren er ook kritische opmerkingen over de invloed van BuZa/DGIS (Carmaux & Huisman 1986, p. 54-55). Het percentage van de bedrijven dat 'ontevreden' was over deze contacten, was bij de FMO echter precies even hoog als dat van het ministerie van EZ, namelijk 17 procent (idem p. 52).

⁴⁷⁵) Het vijfde ING-boek reproduceert hierover twee brieven van De Koning in 1979 en '80, waarin deze eerst aan Andriessen en daarna aan diens opvolger Van der Stee zijn bezwaren en voorstellen uiteenzette (Dierikx et al., red., 2007, respectievelijk p. 366-368 en 602-605).

tussen de twee trefwoorden in de sectietitel hierboven betreffen). Ik zal deze beleidsontwikkeling stap voor stap proberen te schetsen, maar mij wel op de grote lijnen richten.

Het eerste teken dat zonder operatieve ingrepen Pronks zieltogende geesteskind niet in leven zou kunnen blijven, was misschien diens eigen adviesaanvraag aan de NAR.⁴⁷⁶

Het eerste teken in de periode-De Koning (althans het eerste document over dit beleidsonderdeel in het vijfde ING-boek, maar de interne herbezinning op DGIS dateerde stellig al van eerder) is het memo van Weisglas van 9 maart 1978.⁴⁷⁷ Hierin werd ten behoeve van een naderende managementvergadering van DGIS globale informatie verstrekt over de ervaringen met het herstructureringsprogramma tot dat moment. Er aan herinnerend dat de bedoeling was 'een *anticiperend* herstructureringsbeleid te voeren',⁴⁷⁸ wees Weisglas erop dat deze bedoeling 'tot op heden slechts zeer ten dele verwezenlijkt' was. Hij weet dit aan verschillende oorzaken, maar de belangrijkste in zijn ogen waren toch:

- dat EZ de toerekening aan het OS-plafond alleen 'als een extra financieringsbron [zag] voor toch al plaatsvindende herstructureringen';
- dat EZ's 'ambtelijke inbreng (...) bijzonder zwak' was; en
- dat EZ 'in feite geen herstructureringsbeleid met een ontwikkelingsdimensie' voerde.

Of zijn eigen bureau ook blaam trof, liet de schrijver weliswaar in het midden, maar er was wel 'gebrek aan mankracht' (Dierikx et al., red., 2007, p.77, cursivering door de auteur).

Welke besluiten de managementvergadering vervolgens nam, wordt nergens vermeld. Wel publiceert het vijfde ING-boek een aantal ambtelijke stukken, die enkele momenten van een ongeveer zeventien maanden durende proces betreffen waarin BuZa, eerst intern en daarna samen met EZ, tot een eerste versie van een compromis over een nieuwe opzet van het uit te voeren programma kwam. Enkele sleutelkwesities daarvan:

Lessen uit het verleden: De in het vorige hoofdstuk besproken interne evaluatie van de OS-gefinancierde herstructureringsactiviteiten, werd in de eerste maanden van 1978 aangevuld met vergelijkbare bevindingen die de kritiek op de uitvoering verder versterkten. Naast de door Weisglas genoemde conclusie, dat er van een anticiperend beleid weinig terecht was gekomen, werd ook geconstateerd dat een klein land als Nederland moeilijk een herstructureringsbeleid kan voeren dat niet in een groter geheel als de EG is ingepast (gebleken was bij voorbeeld dat de voor

⁴⁷⁶) Al liet hij daarin van eigen twijfel niets blijken (zie zijn brief van 21 september 1977, opgenomen als bijlage in het antwoord dat de NAR een jaar later gaf in zijn advies over het wenselijke handelsbeleid (NAR 1978b). De minister had gevraagd om een actualisering van een eerder NAR-standpunt en om voorstellen die met name 'armere ontwikkelingslanden' ten goede zouden komen (idem, p. 49). Die laatste had de NAR wel voor de handelspolitiek, maar specifiek ten aanzien van het herstructureringsbeleid liet de meerderheid van de Raad het bij vage, enigszins afhoudende, algemeenheden (alleen een minderheid van twaalf van zijn leden kwam met vier meer positieve uitgangspunten, en de aanbeveling dat het daarop te baseren beleid internationaal gecoördineerd zou moeten worden uitgewerkt en worden voorzien van een 'Internationaal Reconversie Fonds' (idem, respectievelijk p. 42-43 en p. 43, noot 1).

⁴⁷⁷) Weisglas schreef dit memo toen hij nog hoofd van het DGIS-Bureau DFO/IB was, dat namens het ministerie samenwerkte met EZ, dat sedert de vorige periode budgethouder en uitvoerder was van het door Lubbers en Pronk bedachte herstructureringsprogramma (maar Weisglas was op of rond de datum van zijn memo al benoemd tot particulier secretaris van De Koning). Zijn memo is opgenomen in Dierikx et al., red. 2007, p. 76-78.

⁴⁷⁸) Weisglas stelde dat dit de bedoeling 'is', waaruit blijkt dat dit op dat moment nog altijd het doel was (terwijl het woord 'anticiperend' door hem gecursiveerd werd). Het vervolg van zijn hierboven afgekapte zin was: '... ten einde de totstandkoming van een optimale internationale arbeidsverdeling te versnellen ten gunste van zowel de industrialisatie van de ontwikkelingslanden als de werkgelegenheid in Nederland' (Dierikx et al., red., 2007, p. 77). Dit laatste bevestigt nog eens wat we in het vorige hoofdstuk reeds zagen ontstaan, namelijk dat dit laatste doel langzamerhand zo belangrijk was geworden dat het inmiddels in één adem met het industrialisatiebelang van ontwikkelingslanden werd genoemd – alsof het hier om doelstellingen ging die zonder probleem gelijktijdig gediend konden worden. Quod non, zij het niet per se, uiteraard.

ontwikkelingslanden bedoelde marktruimte in Nederland voor een deel was opgevuld door andere EG-landen). Ook werd opgemerkt dat het met OS-gelden uitgevoerde (deel)programma steeds meer in het niet begon te vallen tegenover de 'grote herstructureringspot' van EZ en SoZa. Hoewel bij die laatste toch ook 'vaak' activiteiten werden gesubsidieerd met 'een duidelijk aanwijsbare ontwikkelingsdimensie', zo vond het nieuwe hoofd van DFO/IB, B.J.Meins in een memo aan De Koning van 27 april 1978. Meins merkte echter ook op 'dat macro-economisch gezien' het herstructureringsproces in Nederland 'in relatief geringe mate wordt veroorzaakt door concurrentie uit ontwikkelingslanden.' Duidelijk was bovendien 'dat de internationale herverdeling van productie-activiteiten aanzienlijk sneller' verliep dan in de eerdere nota's van Lubbers en Pronk was verondersteld.

Daarin gericht interveniëren ten gunste van ontwikkelingslanden leek dus allesbehalve eenvoudig, terwijl BuZa-OS ook weinig invloed had op de richting van het door de regering gevoerde algemene structuurbeleid (de 'selectieve groei' van Lubbers) – en die invloed in de toekomst nog verder leek te marginaliseren. Meins vond dan ook dat De Koning bij de verschillende alternatieven die in de verdere discussie te noemen waren, naast het geheel afschaffen van het programma, in elk geval moest overwegen het 'slechts dan te handhaven' indien toespitsing op wat u ziet als de essentiële ontwikkelingsdimensie' voldoende mogelijk is (Dierikx et al., red., 2007, p.119-121).⁴⁷⁹

Toen de chef van DFO, J.B.Hoekman, bijna een jaar later, in maart 1979, begon aan zijn eerste bespreking met EZ over de mogelijke alternatieven, kon zijn medewerker dan ook slechts even kritische, of nog wat sterker aangezette wensen aandragen voor diens besprekingen (memo van Weijers aan Hoekman van 20 maart 1979, in Dierikx et al. red. 2007, p. 330-331).

Stoppen of wijzigen? BuZa/OS was er dus na aan toe van deze twee opties de eerste te prefereren. Zo ver kwam het echter niet: EZ was het daar namelijk helemaal niet mee eens en liet, 'vooral ook gezien de internationale belangstelling' voor het programma, weten het 'zeer [te] betreuren indien de bestaande OS/EZ-samenwerking zou worden beëindigd.' Liever zou het 'doorgaan met een gemodificeerd programma waarin wel een buitenlandse component' zou zijn opgenomen.⁴⁸⁰

Deze 'buitenlandse component' betrof het verwijt, zowel binnen als buiten DGIS, dat het oude programma alleen activiteiten in Nederland subsidieerde die nauwelijks of geen band hadden met de gewenste kansen voor en positieverbeteringen in ontwikkelingslanden. Vandaar dat men overwoog de middelen die voor deze in hoofdzaak door EZ bepaalde binnenlandse activiteiten tot nu toe onder het ontwikkelingsplafond werden gebracht, vrij te maken voor een directe 'stimulering van industriële activiteiten in de ontwikkelingslanden'.⁴⁸¹ EZ had daar geen moeite mee, maar wilde dat niet in de plaats laten komen van een onder het plafond gehandhaafde bijdrage aan de herstructurering in Nederland die op een of andere wijze gerelateerd zou zijn aan het belang van ontwikkelingslanden (!).

Een voorlopige oplossing voor dit interministeriële belangenconflict werd een kleine vijf

⁴⁷⁹) In zijn eerste MvT (voor 1979) hield De Koning zijn kaarten echter nog even tegen de borst. Over het herstructureringsprogramma kon hij in deze MvT, naast enkele rapportages (onder andere dat het NEI-onderzoek inmiddels bijna was afgerond) althans nog niet meer kwijt dan dat de opgedane ervaringen 'thans worden onderzocht', met name 'of het moet worden bijgesteld en of [en hoe] meer recht moet worden gedaan aan de ontwikkelingsdimensie' daarvan (MinBuZa 1978a, nr. 2, p.124-125).

⁴⁸⁰) Dit blijkt uit een iets later memo van Meins, nu aan De Koning, van 2 augustus 1979, waarin 'de jongste ontwikkelingen en de huidige stand van zaken' rond 'de Pronkpot' werden samengevat, een week voordat De Konings structuurnota met een hoofdstuk over dit beleidsonderdeel ter finale vaststelling in de ministerraad zou worden behandeld (zie Dierikx et al., red., 2007, p. 405-409).

⁴⁸¹) Meins had er echter in april 1978 al op gewezen dat de overheid 'reeds lang een beleid gericht op bevordering van' industrialisatie in ontwikkelingslanden voerde, waarvoor zowel begrotings- als andere middelen ter beschikking stonden, onder andere via de FMO (Dierikx et al., red., 2007, p. 120).

maanden later bereikt in het eerste compromis tussen EZ en DGIS dat werd neergelegd in de structuurnota van De Koning. Daarin stond dat de vernieuwde opzet van 'het programma zal bestaan uit een binnenlandse component waaraan een buitenlandse component zal worden toegevoegd.' Over de eerste component werd in de volgende zin opgemerkt, dat deze 'in het licht van de opgedane ervaringen *geleidelijk zal worden aangepast*'. En dat leek tot méér te kunnen leiden dan alleen wijzigingen in die component, want enkele alinea's lager stond ineens dat 'het programma *vooralsnog* een Nederlandse component zal blijven behouden' – met andere woorden: alsof die uiteindelijk ook zou kunnen worden opgeheven (MinBuza 1979d, p. 54, cursiveringen toegevoegd).⁴⁸²

Bijna een jaar later, bij het tweede compromis tussen beide ministeries dat in hun gezamenlijke beleidsnotitie van 7 juli 1980 werd vastgelegd (MinEZBuza 1980), bleek die mogelijke tijdelijkheid van de Nederlandse component echter niet meer te worden genoemd, noch impliciet gesuggereerd in de vorm van een of andere geleidelijke aanpassing van die component. Er werd in deze beleidsnotitie meestal alleen van binnenlandse en buitenlandse 'activiteiten' gesproken, en die zouden blijkbaar beide een wezenlijk onderdeel van het nieuwe programma zijn, en blijven. Om dit waar te maken en te kunnen rechtvaardigen dat zij beide terecht uit ontwikkelingsgelden worden gefinancierd, was het nodig dat deze op zichzelf totaal verschillende activiteiten – afbouwen en/of moderniseren in eigen land en tegelijkertijd bedrijfsactiviteiten verplaatsen naar ontwikkelingslanden of daar anderszins productie- en/of exportcapaciteit helpen opbouwen – toch een sterke onderlinge samenhang zouden krijgen. In het eerste compromis was wel geprobeerd tekstueel te onderstrepen, dat die samenhang er zou zijn, of komen, maar hoe dat concreet zou worden nagestreefd en verzekerd was nog verre van overtuigend, en riep allerlei vragen op.⁴⁸³

Uiteraard was dit eerste compromis tussen EZ en BuZa nog maar een begin, en niet iets waarop een definitief oordeel over het vernieuwde programma kan worden gebaseerd. Desondanks waren

⁴⁸²) In het in noot 480 genoemde tweede memo van Meins is te lezen dat het aanvankelijke BuZa-standpunt inderdaad een geleidelijke uitfasering en afbouw van de binnenlandse component inhield, en dat De Koning hieraan vasthield toen er juist op dit punt reeds een ambtelijk compromis was gesmeed tussen OS en EZ dat die component in het programma hield; het woord 'vooralsnog' speelde hierna een rol in de poging van de OS-staf om de minister hiervan af te brengen (Dierikx et al., red., 2007, p. 407-409). Drie maanden later zag De Koning het 'afbouwen van binnenlandse activiteiten' echter nog steeds als een te verdedigen optie (zoals blijkt uit zijn reactie op een kritiek van de FNV op dit onderdeel van de structuurnota – idem, p. 444, noot 37). Maar in zijn nog latere beleidsnotitie met Van Aardenne (MinEZBuza 1980) was hij kennelijk bijgedraaid (!).

⁴⁸³) Zo stond bijvoorbeeld in de structuurnota dat 'de koppeling tussen beide componenten' inhield dat enerzijds 'bij herstructureringsactiviteiten in Nederland wordt ingespeeld op de duurzame rol van de ontwikkelingslanden in een sector.' Maar wat betekende dit 'inspelen op' in concreto? En was over die 'duurzame rol' wel met voldoende zekerheid iets zinnigs te zeggen? Anderzijds zouden 'de bedrijven uit die sector in staat worden gesteld in een vroeg stadium activiteiten in ontwikkelingslanden te ontplooien.' Maar zouden bedrijven die dat niet wilden, of (nog) niet konden, worden uitgesloten van subsidie uit de eerste component? Dat laatste stond er niet bij, wél dat zij 'uiteraard' aan 'een aantal voorwaarden van ontwikkelingspolitieke aard' zouden moeten voldoen, zoals: 'passen in het lokale ontwikkelingsbeleid' en 'waar mogelijk een substantiële lokale participatie' moeten accepteren. Klonk alleen dát al méér restrictief dan stimulerend, er moesten ook aan de Nederlandse kant nog wel wat condities worden vervuld: niet alleen activiteiten die 'passen in een beleid gericht op het weer gezond maken van de Nederlandse economie, waarbij verbetering van de kwaliteit van de in Nederland uit te voeren activiteiten een centrale plaats inneemt'; maar 'overigens' ook activiteiten die 'een redelijke zekerheid' moesten bieden 'dat de werkgelegenheid in Nederland niet wordt aangetast.' Dat waren uiteraard geen eisen die individuele ondernemers moesten vervullen, maar wel zaken waarop de EZ en BuZa zouden toezien – dus of dat bedrijven zou prikkelen iets in of voor ontwikkelingslanden te gaan doen...?, liet men maar even in het midden.

De relatie tussen de binnenlandse en de buitenlandse component leek trouwens ook niet altijd verzekerd te kunnen worden, want bij de opsomming van 'elementen van een investeringsproject in ontwikkelingslanden' die voor subsidiëring in aanmerking konden komen, stond ook iets als 'de kosten verbonden aan noodzakelijke infrastructurele werken voor het project' – een subsidie die wellicht eerder aan een publieke autoriteit van het ontvangende land zou moeten worden verstrekt dan aan een daar investerende Nederlandse onderneming.

bij alle zes in subparagraaf 7.2.3 besproken externe commentaren op de structuurnota die ook het onder-werp herstructurering belichtten, de kanttekeningen bij dit eerste compromis uiterst kritisch, zo niet volledig negatief.⁴⁸⁴ Bij de meeste waren de kernpunten: géén OS-financiering van de binnenlandse component, omdat die overwegend een Nederlands belang vertegenwoordigt, en een als 'weinig betekanend' gekwalificeerde buitenlandse component, die beter vervangen kon worden door meer uitgebreide FMO-financiering en grotere bijdragen aan multilaterale en regionale industrialisatieprogramma's.

Echter, hoe negatief deze commentaren ook waren, zij brachten de plannenmakers van EZ en BuZa niet af van hun voornemen om in het nationale herstructureringsbeleid van Nederland een deelprogramma af te zonderen, dat een zodanige opzet en doelstellingen zou krijgen dat, in hun ogen, de kosten nu wel terecht, geheel of gedeeltelijk, toegerekend konden worden aan het ontwikkelingsplafond.⁴⁸⁵ Het is dus zinvol om na te gaan of het tweede interministeriële compromis van juli 1980, dat hieronder wordt samengevat, in staat was de (gedeeltelijk premature) bezwaren van een jaar eerder weg te nemen (met paginanummers die verwijzen naar de in *IS* afgedrukte versie van deze Nota).⁴⁸⁶

De titel van de gezamenlijke beleidsnota van De Koning en Van Aardenne – waarin (na de dubbele punt) 'bevordering van industriële activiteiten in ontwikkelingslanden' voorafgaat aan 'structuurverbetering in Nederland' – is mogelijk een indicatie van wat in het nieuwe programma voortaan voorop zou staan: industrialisatie in ontwikkelingslanden als leidraad voor structuurverbetering in Nederland.⁴⁸⁷ Uiteraard is het dan de vraag hoe, zonder adequate kennis van 'de duurzame', dus toekomstige, rol van ontwikkelingslanden in bepaalde industriële sectoren, de industrialisatie van die landen richtingwijzend kan zijn voor de Nederlandse structuurverbetering.⁴⁸⁸ Mis-

⁴⁸⁴) Vijf van deze specifieke commentaren (van twee centrale adviesorganen: SER-ISEA en NAR; een werkgeversverbond (VNO & NCW); een werknemersorganisatie (CNV); en één wetenschapper (Prof.dr L.Emmerij)) werden samengevat in *IS* 1980, p.70-72). Een zesde commentaar, dat van de FNV, is opgenomen in Dierikx et al., red., 2007, p. 444, met drie kantlijnopmerkingen van De Koning in de redactionele voetnoten 37 t/m 39. Voorts werd het (eerste) commentaar van de NAR op dit onderwerp ook nog verwerkt in zijn advies no.65 naar aanleiding van de in januari 1980 beginnende Unido-3-conferentie (NAR 1979e, p. 54-56).

⁴⁸⁵) Misschien was De Koning nog wel de meest kritische beoordelaar van deze plannen, gezien althans zijn reeds in noot 484 aangehaalde verzet tegen een blijvende binnenlandse component en het feit dat hij in twee van zijn voetnootkanttekeningen bij het commentaar van de FNV blijk gaf van instemming met de daarin verwoorde kritiek – al is niet altijd duidelijk op welk deel van de betreffende alinea's diens 'Akk.' precies betrekking had (Dierikx et al., red., 2007, p. 444, inclusief de noten 38 en 39).

⁴⁸⁶) In het voorbijgaan wijs ik erop dat deze nieuwe Nota in haar Inleiding de eerdere in de structuurnota genoemde gebreken in de opzet en uitvoering van het bestaande herstructureringsprogramma slechts gedeeltelijk en iets te vergoelijkend samenvat (vergelijk *IS* 1980, p. 275 met MinBuza 1979d, p. 52-53).

⁴⁸⁷) Voor zover de volgorde van de samenstellende delen van een titel meer dan toeval is, valt het althans op dat in hoofdstuk V van de structuurnota de volgorde omgekeerd was: 'Internationale arbeidsverdeling: herstructurerings-beleid en ontwikkelingssamenwerking' (MinBuza 1979d, p. 48). Waarbij als tweede kanttekening kan worden opgemerkt dat 'structuurverbetering' wel wat minder pretentius klinkt dan 'herstructurering'. (Overigens is mijn weergave van deze beleidsnotitie in de bronnenlijst enigszins gemanipuleerd: ik beschouw haar als een gezamen-lijk notitie van beide ministers, maar de titel boven de begeleidende brief stelt dat zij alleen van de minister voor ontwikkelingssamenwerking komt, hoewel Van Aardenne wel wordt genoemd als de tweede ondertekenaar van de brief; conform deze interpretatie heb ik hun beide functies tussen haakjes in de omschrijving van de bron ver-meld (zie MinEZBuza, 1980), hoewel het Handelingennummer exclusief verwijst naar Hoofd-stuk V: BuZa.)

⁴⁸⁸) Wellicht wilde de beleidsnotitie echter elke pretentie van anticiperende en prospectieve ambities achter zich laten. Dat zou althans kunnen worden afgeleid van het feit, dat zij in haar inleiding niet alleen opnieuw de eerder geciteerde eerste conclusie uit de evaluatie van 1978 aanhaalt (die zulke ambities 'grotendeels illusoir' had genoemd), maar direct daarop ook concreet aangeeft *waarom* deze conclusie geboden was. Namelijk (in mijn samenvatting): omdat over de toekomstige veranderingen in aard en omvang van de comparatieve voordelen van landen 'zeer weinig bekend is', zowel omdat de achterliggende theorie 'onvolkomen' is (waardoor 'relatief goedkope productie-

schien was het ook de bedoeling in dit opzicht niet veel pretenties te koesteren? Aan het slot van haar inleiding stelde de notitie namelijk, dat de overheid het 'toch' als haar taak bleef opvatten om 'bij te dragen aan de *signalering* van de noodzaak tot aanpassing en aan de *stimulering* van die aanpassing zowel in het licht van de bijdrage die daarvan wordt verwacht voor de structurele ontwikkeling van de Derde Wereld als voor die van Nederland' (p. 276; cursiveringen toegevoegd). Signalering en stimulering, een combinatie van taken die de overheid zich stelde bij zowel de binnenlandse als de buitenlandse component of activiteiten van het gewijzigde programma.

In de eerste component ging het dan om 'herstructurering in Nederland als gevolg van toenevende concurrentie door ontwikkelingslanden' – dus om het tijdig signaleren van dit laatste en om bedrijven te stimuleren 'nieuwe mogelijkheden voor productie en samenwerking te vinden.' Daarbij werd blijkbaar met name gedacht aan 'studie en onderzoek' en aan het identificeren van 'een aantal (sub)sectoren, (...) waarin op basis van consultaties en gedetailleerde marktstudies (...) de bedrijven zelf of in onderlinge samenwerking nieuwe mogelijkheden kunnen opsporen.' Nadat er opnieuw aan was herinnerd dat de regering een 'samenhangend beleid' voorstond van structuurverbetering in Nederland en 'structurele verbetering van de positie van ontwikkelingslanden', werd de alinea afgesloten met de mededeling, dat 'activiteiten die binnen dit samenhangende kader passen, in aanmerking zullen kunnen komen voor stimulering vanuit dit programma' (idem).

De volgende alinea, die de buitenlandse component introduceerde, begon met een erkenning van de inmiddels bevestigde vrees, dat 'herstructurering in Nederland niet automatisch nieuwe kansen schept voor ontwikkelingslanden.' Daarom was er, 'in samenhang met het beleid dat gericht is op structurele verbetering van de afzetmogelijkheden van industrieproducten vanuit de ontwikkelingslanden',⁴⁸⁹ 'gekozen voor directe stimulering van de industrialisering in ontwikkelingslanden.' En dat laatste zou worden gedaan 'door inschakeling van Nederlandse bedrijven die geconfronteerd worden met de noodzaak van aanpassing aan de zich wijzigende internationale arbeidsverdeling bij de industrialisatie van ontwikkelingslanden.' Maar dit was niet de enige activiteit die in deze buitenlandse component kon worden aangemoedigd: 'ook andere, die geen betrekking hebben op individuele ondernemingen, maar wel van belang zijn voor de industrialisering [van ontwikkelingslanden⁴⁹⁰] kunnen worden ondersteund' (idem).

Welke activiteiten dit precies zouden (kunnen) zijn, in zowel de binnenlandse als de buitenlandse component, en hoe die aan elkaar gerelateerd zouden moeten of kunnen zijn, werd pas verderop in de notitie uiteengezet. Eerst werd vrij uitgebreid ingegaan op de positie van de FMO hierbij. En dat was nodig ook, want hoewel de FMO een gespecialiseerd beleidsinstrument was voor het bevorderen van, onder andere, (autochtone) industrialisatie in ontwikkelingslanden, zij kon zich sinds Pronks wetswijziging niet meer exclusief richten op het daarbij betrekken van

factoren niet eenduidig te vertalen zijn in gewenste veranderingen in productieprocessen of producten') als omdat in de praktijk niet wordt voldaan aan de daarbij gemaakte veronderstellingen (waaronder 'volledige mededinging' en 'vrijhandel'). Even realistisch zijn daarnaast ook de constatering, dat 'de toenemende concurrentie door ontwikkelingslanden weliswaar in bepaalde sectoren niet onaanzienlijke werkgelegenheidseffecten teweeg heeft gebracht, maar dat deze effecten, macro-economisch gezien, gering zijn in vergelijking met de invloed van factoren als de toenemende concurrentie door ontwikkelde landen (met name ook uit het Oostblok en Zuidelijk Europa) en stijging van de arbeidsproductiviteit', wat mede aanleiding gaf tot de relativerende opmerking, dat 'herstructurering in Nederland slechts een *zeer indirect* instrument kan zijn om de structurele concurrentiepositie van ontwikkelingslanden te verbeteren' (IS 1980, p. 275-276; mijn cursivering).

⁴⁸⁹) Terzijde: in feite werd in de voorgaande tussenzin een samenhang gesuggereerd met een *niet of slechts zeer gedeeltelijk bestaand* beleid, want als er iets was waarop het importbeleid van Nederland en/of dat van de EG de facto in elk geval *niet structureel* waren gericht, en daaraan ook niet bijdroegen, dan was het wel dit. Alleen van de (algemene en bijzondere) handelspreferenties, van sommige handels- en investeringsverdragen, en van enkele bepalingen in (soms slechts uitzonderingen op) het associatie-, het landbouw-, en het textiel- en kleding-beleid kan men zeggen dat die gericht waren op verbeterde afzet uit ontwikkelingslanden.

⁴⁹⁰) Dit moet bedoeld zijn, maar het stond er niet bij.

Nederlandse ondernemingen. Benadrukt werd dan ook dat er een 'duidelijke taakafbakening en taakverdeling' moest komen tussen de FMO en dit nieuwe programma.

Dit impliceerde echter geen waterdichte scheiding. Terwijl namelijk wel werd erkend dat de FMO 'geen directe rol heeft op het terrein van de herstructurering van Nederlandse bedrijven' en evenmin 'actieve bevordering' van *Nederlandse* bedrijfsinvesteringen in ontwikkelingslanden nastreeft, zou zij er wèl bij worden betrokken. Dit laatste in die zin, dat 'indien' een Nederlands bedrijf 'tot investering in een ontwikkelingsland besluit op grond van herstructureringsoverwegingen' in Nederland, het wel de FMO is die de 'levensvatbaarheid van het in ontwikkelingslanden te financieren bedrijf' zal onderzoeken. Wat meer is, zij zou zelfs 'bereid' zijn, zo werd enkele regels verderop benadrukt, zulke Nederlandse bedrijven 'met raad en daad terzijde te staan' (p. 276-277).⁴⁹¹

Daarbij was het kennelijk tevens de bedoeling dat de activiteiten van het programma en de FMO karakteristiek van elkaar zouden verschillen, al vrees ik dat de beleidsnotitie er niet in slaagt duidelijk te maken in hoeverre hiervan sprake was.⁴⁹² Het is echter niet zinvol daar verder bij stil te staan, net zo min als het dienstig is het door de notitie kennelijk belangrijk geachte onderscheid tussen activiteiten op sectorniveau en op projectniveau – waaraan uitgebreide beschrijvingen worden gewijd – hier samen te vatten.

Hier meld ik alleen nog dat het vervolg van de notitie aangaf selectief te willen zijn ten aanzien van de Nederlandse sectoren die voor steun uit het programma in aanmerking zouden komen, maar daarin nog geen definitieve keuze kon maken: gebruik makend van het in het kader van de Unido ontwikkelde systeem van consultaties tussen ontwikkelings- en ontwikkelde landen wilde men zich 'in eerste aanleg' beperken tot twee sectoren: de voedingsmiddelenindustrie en de machine-industrie ('waaronder landbouwwerktuigen en -machines'). Het werd echter niet uitgesloten dat 'op basis van nieuwe gegevens en voorstellen in de toekomst andere sectoren gekozen zullen worden' (p. 277-278).⁴⁹³

Deze voorsnog voorzichtige opzet was natuurlijk gerechtvaardigd, en bevestigde eveneens de indruk van een meer realistisch, en minder pretentieuze, programma dan dat van Pronk en Lubbers. Maar of het nu ook een door het industrialisatiebelang van ontwikkelingslanden gedomineerde poging tot structuurverbetering in Nederland zou zijn, of worden, is minder zeker. Weliswaar werd ook in dit tweede compromis weer enige malen benadrukt dat de regering deze beide doelstellingen 'in samenhang' wilde trachten te dienen. Maar hoe de afweging daartussen zou plaatsvinden, en of het ontwikkelingsbelang ook altijd voorrang zou hebben bij conflicten met, bijvoorbeeld, het Nederlandse werkgelegenheidsbelang, was nog steeds de vraag – de mogelijkheid van zulke conflicten werd zelfs niet aangeroerd!

⁴⁹¹) Ik heb in de voorgaande zin diverse tussen aanhalingstekens geplaatste zinsdelen of woorden met elkaar in verband gebracht, die in de notitie over twee pagina's verspreid staan, dit in een poging sommige onduidelijke of zelfs tegenstrijdige tekstdelen op een eenduidige en consistente wijze te interpreteren in de geest van wat de notitie naar mijn indruk beoogde te zeggen.

⁴⁹²) Ook is er de vraag of het nieuwe programma, anders dan de FMO, de te stimuleren (Nederlandse) bedrijfsinvesteringen in ontwikkelingslanden met leningen (al of niet uit de kapitaalmarkt en dan met of zonder rentesubsidies) medefinanciert, of (ook of alleen) met schenkingen. Wellicht is daarover alleen gezwegen omdat men nog niet precies wist wat te doen met ondernemingen die wèl, en om voor Nederland goede redenen, bedrijfsactiviteiten zouden willen verplaatsen naar ontwikkelingslanden, maar niet wilden of konden voldoen aan de door de FMO daaraan gestelde eisen – een vraag die de notitie eveneens negeerde.

⁴⁹³) Of de toevoeging tussen haakjes in de voorgaande zin bedoeld was als een beperking van de selectie of slechts als illustratie, is niet duidelijk. Vermeld werd wel dat in de Unido-consultaties 'inmiddels een tiental sectoren' was 'aangemerkt als belangrijk voor de ontwikkeling van ontwikkelingslanden', maar dat 'het in het kader van dit programma niet mogelijk [was] tegelijkertijd in al deze sectoren faciliteiten te schappen en follow-up-studies te organiseren (IS 1980, p. 277).

Een groot deel van de in noot 483 gestelde vragen over het eerste compromis gold dus ook nog voor het tweede. Wat dit betreft bood het onder andere door de NAR en de SER aanbevolen alternatief: alleen door te gaan met meer uitgebreide financiering van de FMO, naast multilaterale industrialisatiebijdragen, stellig het voordeel van een meer heldere en eenduidig op het belang van ontwikkelingslanden gerichte aanpak – een zuiverheid die voor deze nog steeds met een dubbele doelstelling opgezadelde, nieuwe versie van het programma bijna per definitie uitgesloten was.

Merkwaardig is echter dat in het najaar van 1980 toch weer de vraag rees of deze gemengde op-zet permanent zou zijn of niet. Terwijl de in september verschenen MvT voor 1981 nauwelijks méér deed dan het samenvatten van de beleidsnotitie in enkele punten (MinBuza 1980b, p. 159-160), kwam De Koning tijdens de bespreking van deze MvT in de VCO van de Tweede Kamer (op 17 november 1980), vreemd genoeg, met een totaal ander verhaal. Reagerend op enkele onduidelijke opmerkingen van PvdA-lid Knol over het niet in Nederland aanwenden van OS-gelden van het nieuwe programma, stelde de minister het juist verkeerd te vinden ze daar in te zetten, waarna hij onthulde dat er met minister Van Aardenne was 'afgesproken dat in de loop der jaren de aanwending van deze gelden in Nederland geleidelijk aan zal worden "uitgefaseerd".' Uitfasering betekende echter niet dat deze gelden vroeg of laat geschrapt zullen worden, stelde de minister met nadruk. In tegendeel, 'in toenemende mate zullen wij deze gelden gaan gebruiken om het doen van investeringen in ontwikkelingslanden te bevorderen,' zo leek De Koning vervolgens te verduidelijken (Tweede Kamer 1980b, p. 43-44). Maar hoe lang dan?

In elk geval was over een dergelijke afspraak in de beleidsnotitie niets gemeld, en ook niet in de MvT voor 1981 – die kort na het akkoord over de notitie gefinaliseerd zal zijn. Zo'n afspraak zou bovendien wel een heel snelle wijziging hebben betekend van het daarin vastgelegde tweede compromis dat, zoals eerder opgemerkt, elk spoor van de eerder beoogde geleidelijke afbouw van de binnenlandse component in het eerste compromis had uitgewist!

En er was nog een tweede reden om te twijfelen aan de juistheid van De Konings woorden – òf om te veronderstellen dat, als hij in de VCO wél de waarheid sprak, een dergelijke door hem en Van Aardenne gemaakte afspraak daarna weer was vervallen! De volgende MvT van De Koning (voor 1982), die kort na de kabinetswisseling in september 1981 verscheen, zweeg er namelijk eveneens over, zoals zij evenmin iets onthulde van een vroeg of laat te verwachten uitfasering van de binnenlandse component! De, overigens wederom zeer summiere, tekst over dit beleidsonderdeel zat wat de hoofdkenmerken van het nieuwe programma betreft nog steeds op precies dezelfde lijn als de beleidsnotitie en de vorige MvT. Hooguit had kunnen opvallen, dat bij de aanduiding van concrete projectactiviteiten waartoe de nieuwe opzet 'reeds' had geleid, alléén activiteiten werden genoemd die in de buitenlandse component van het programma pasten. Maar dat er aan binnenlandse activiteiten niets (meer) gedaan was, of zou worden, bleek uit niets (MinBuza 1981d, nr. 2, p.147-148).

Er was echter meer in De Konings uitspraken in de VCO van november 1980 dat met de beleidsnotitie van beide ministers en met zijn twee laatste MvT's op gespannen voet stond. Bijvoorbeeld, zijn mededeling dat de FMO bereid was 'deze operatie uit te voeren' – waarmee bedoeld werd op de geleidelijke ombuiging in het gebruik van de uitgefaseerde gelden van de binnenlandse naar de buitenlandse component. Als dit geen al te slordige mededeling was, suggereerde dit dat de FMO niet slechts zou optreden als technisch beoordelaar en raadgever van Nederlandse bedrijven die in het kader van het nieuwe programma iets in ontwikkelingslanden wilden gaan doen, maar ook als uitvoerder van de buitenlandse component. Bij alle twijfels over de in de notitie gesuggereerde verschillen tussen de FMO en het programma die ik hierboven heb samengevat, leek hiermee de aanvankelijk beoogde 'duidelijke taakafbakening en taakverdeling' tussen beide beleidsinstrumenten te zijn herzien. De laatste MvT van De Koning bevestigde dit echter niet.⁴⁹⁴

⁴⁹⁴) Eerder het tegendeel zelfs, want deze MvT gaf niet alleen met bijna dezelfde woorden als de MvT voor 1981 aan

Verder getuigde de minister in de daarna volgende discussie met enkele Kamerleden in de VCO van een veel grotere scepsis omtrent de herstructurerings-effectiviteit van de in het verleden aan Nederlandse bedrijven verstrekte subsidies – onder meer omdat er in Nederland 'veel meer onmiddellijke werkgelegenheidseffecten' mee werden nagestreefd – dan te rijmen was met de nog steeds aanwezige structuurverbeteringsoogmerken van het nieuwe programma.⁴⁹⁵ Waarmee dus opnieuw de vraag rijst waarom de samenwerking met EZ bij dit beleidsonderdeel dan toch is voortgezet – temeer daar het enige motief daarvoor: een OS-vinger in de pap van het Nederlandse structuurbeleid, in de VCO eveneens werd ontkracht door de minister.⁴⁹⁶

Voor zover de voorgaande kanttekeningen bij en naar aanleiding van De Konings uitspraken in de VCO al geen twijfel oproepen aan de betekenis van diens aldaar geregistreerde stellingname, wordt die twijfel zekerheid door wat zijn opvolger, Van Dijk, over dit beleidsonderdeel te berde bracht in zijn eerste, in 1982 verschijnende, MvT voor 1983 (MinBuza 1982, p. 150-151). Niet alleen besloegen diens beschouwingen ongeveer het dubbele van de omvang van wat De Koning er in zijn laatste MvT's over had geschreven, zij waren ook veel duidelijker en inhoudelijk belangwekkender – ook in de zin van: ophelderend van wat in de laatste twaalf maanden van De Koning onduidelijk of inconsistent was geworden. En: Van Dijks uiteenzettingen over dit beleidsonderdeel waren op geen enkele manier in tegenspraak met de beleidsnotitie van Van Aardenne & De Koning.⁴⁹⁷

dat de rol van de FMO nog steeds onzeker was en waarschijnlijk veel beperkter zou zijn dan De Koning later in de VCO suggereerde, maar de enige twee gewijzigde woorden leken ook niet zonder betekenis: terwijl de MvT voor 1981 namelijk had geschreven, dat '*waar mogelijk* en wenselijk de FMO bij de uitvoering van deze buitenlandse activiteiten zal worden betrokken', waren in die voor 1982 alleen de gecursiveerde woorden vervangen door: '*indien nodig*' – een wijziging die, if anything, eerder toe- dan afgenomen aarzelingen omtrent de rol van de FMO suggereerde (MinBuza, respectievelijk 1980b, p.160, en 1981d, nr. 2, p. 148; cursiveringen toegevoegd).

⁴⁹⁵) De Koning drukte deze scepsis uit met de zin: 'Subsidies die in het verleden zijn verstrekt in het Nederlandse deel van het herstructureringsproces zijn qua omvang tamelijk futiel' – waarmee dus alleen bedoeld kan zijn op de onder het OS-plafond gebrachte subsidies, want het totale bedrag dat EZ in deze jaren uitdeelde was allesbehalve futiel. 'Verder', zo vervolgde hij, 'twijfel ik zeer aan de effectiviteit ervan. De herstructurering zou naar mijn mening ook hebben plaatsgevonden zonder deze subsidies.' Dit laatste was wel erg kras, en dat corrigeerde hij dan ook wel, zij het slechts marginaal, toen het PSP-Kamerlid Van der Spek hem vroeg of hij uit deze opmerking van de minister moest opmaken, 'dat achteraf door de Regering wordt erkend dat dit "potje" een cadeautje was aan het bedrijfsleven en niets meer?' 'Inderdaad', antwoordde De Koning, 'kun je in een aantal gevallen zeggen dat bij achterwege laten van deze stimulans het verlangde effect toch wel zou hebben plaatsgevonden' (Tweede Kamer 1980b, p. 44). En hij sprak Van der Spek vervolgens niet tegen toen deze concludeerde dat dit diplomatieke antwoord op hetzelfde neerkwam. Het is echter de vraag of De Koning zich niet wat zorgvuldiger had moeten uitdrukken, en met name of in zijn periode met het 'verlangde effect' wel hetzelfde werd bedoeld als toen Pronk het programma (mee)beheerde. Voorts heb ik er in de vorige hoofdstukken al enige malen op gewezen dat een cadeautje voor het Nederlandse bedrijfsleven ook in het belang van ontwikkelingslanden kan zijn.

⁴⁹⁶) Desgevraagd door het Kamerlid Bischoff van Heemskerk (D'66) antwoordde De Koning daar ook nog, dat zijn invloed op het subsidiebeleid van EZ 'geen andere' was dan die van 'ieder lid van de Ministerraad' (Tweede Kamer 1980b, p. 44). Terzijde moet overigens worden genoteerd dat er maar enkele Kamerleden waren die op het onderwerp herstructurering en ontwikkelingssamenwerking ingingen in deze VCO-vergadering! De geringe belangstelling daarvoor was trouwens ook bij de schriftelijke voorbereiding van de begroting voor 1981 al te constateren: bij de 164 vragen die in eerste instantie over deze MvT werden gesteld, was er maar één (no.138) die het zijdelings aansneed in de subvraag over de selectie van sectoren waarop het nieuwe programma zich voorlopig zou concentreren (MinBuza 1980d, p. 42). En bij de 151 verdere vragen die twee maanden later over dezelfde MvT werden toegevoegd was er niet één (idem 1981a). Bij de schriftelijke voorbereiding van de MvT voor 1982 liep de interesse echter nog verder terug, want toen was er bij de eerste en enige serie van 155 vragen al meteen geen enkele die nog op dit onderwerp betrekking had (idem 1981e)!

⁴⁹⁷) Al ben ik wel wat verbaasd door Van Dijks betoog, dat hij al na een eerste operationele periode van anderhalf jaar meende te kunnen stellen, dat 'de praktijkervaringen met het huidige programma aantonen dat in belangrijke mate tegemoet is gekomen aan *de* kritiek op het voormalige "herstructureringsprogramma met een ontwikkelingsdimensie"' (MinBuza 1982, nr. 2, p.150-151, cursivering toegevoegd).

Als we dit vreemde gedrag van De Koning in de VCO van november 1980 verder tussen haakjes plaatsen, moeten echter ook de nog bij de nieuwe beleidsnotitie gebleven onduidelijkheden, met name die over de koppeling tussen structuurverbetering in Nederland en industrialisatiebevordering in ontwikkelingslanden, voorlopig maar terzijde worden gelegd voor verder onderzoek in de toekomst. En dat geldt ook voor de in Van Dijks eerste MvT blijkende rapportage (waarin naast projecten in of met betrekking tot ontwikkelingslanden vallend in de buitenlandse component, ook projecten in Nederland die pasten in de binnenlandse component worden genoemd – respectievelijk acht en twee projecten – al zweeg hij over het al of niet aanwezige verband tussen beide financieringen); zoals ook bij vijf van de acht genoemde subsidies voor onderzoek 'naar samenwerkingsmogelijkheden tussen Nederlandse en lokale bedrijven' in ontwikkelingslanden niet wordt vermeld of het hier ging om Nederlandse bedrijven die ook bij de beoogde structuurverbetering in Nederland waren betrokken (idem p. 150). En ook de stelligheid van Van Dijks verklaring, 'dat het huidige programma een belangrijk beleidsinstrument vormt in de bestaande overheidsfaciliteiten, die beslissend kunnen zijn voor een bedrijf om al of niet tot een investering [in ontwikkelingslanden] over te gaan' (idem) – zelfs als de tussen vierkante haken geplaatste woorden er ook in hadden gestaan (wat niet het geval was) – nadere beschouwing behoeft.

Er zijn dus wel vraagtekens overgebleven, ook betreffende de in De Konings jaren gebleken niet geringe manco's (met name het 'technisch' slecht functioneren van het programma en het ontbreken van adequate specialistische sector kennis op DGIS) en de vraag of die in de volgende periode adequaat konden worden verholpen. Maar die geven geen aanleiding de in deze periode aan het ontwikkelingsplafond toegerekende fondsen voor het herstructureringsprogramma⁴⁹⁸ als oneigenlijk of dubieus te bestempelen. De toerekeningen voor de nieuwe opzet van het programma in 1981 en '82 verdienen wellicht nog meer het voordeel van de twijfel dan de eerdere, maar het is goed dat er onder Koning ernstig gepoogd is althans een deel van de tekortkomingen te repareren. Van Dijks rapportages geven grond aan de hoop dat essentiële verbeteringen mogelijk waren.

Er was ten tijde van De Konings vertrek als OS-minister weliswaar nog veel onduidelijk over of en hoe het nieuwe programma zou gaan werken. Dit dient wel als een negatieve aantekening te worden beschouwd bij dit beleidsonderdeel in deze periode, zoals ook De Konings merkwaardige uitspraken in de VCO deze aantekening verdienen. Maar er was toen wel uitzicht op verbetering.

Was dat uitzicht er ook ten aanzien van de in subparagraaf 7.2.6 uitgestelde internationale discussie over een gericht herstructurerings- en industriebeleid van ontwikkelde landen dat mede beoogde om ontwikkelingslanden meer handels- en ontwikkelingskansen te bieden? In feite kwam deze discussie nauwelijks op gang. Voor zover de in 7.2.2 besproken voorstellen van het OESO-secretariaat uit 1978 er iets over zeiden dat aanknopingspunten had kunnen bieden voor zo'n gericht beleid, werden die naar en over de rand geduwd door de lauwe tot ronduit negatieve respons van de OESO-ministerraad van dat jaar. Dit, en/of de in 1981 verder verslechterende economische vooruitzichten voor de geïndustrialiseerde landen en de uitblijvende meer positieve gemeenschappelijke posities van de EG-groep, verhinderden vermoedelijk De Koning om dit thema tijdens zijn voorzitterschap van de EG-OS-Raad (besproken in 7.2.5) als een actiepunt voor te stellen.

⁴⁹⁸) De begrotingsbedragen voor het oude programma in 1978 t/m '80 waren achtereenvolgens: f. 19,5, 19,0 en 12,9 mln. (waarvan het eerste nog een door Pronk opgestelde begroting betrof), en voor het nieuwe programma in 1981 en '82: f. 3,5 en 8,7 mln. – waaruit blijkt dat De Koning op het eind wel weer wat optimistischer durfde te begroten, maar toen misschien nog niet kon weten dat aan het eind van 1981 de werkelijke uitgaven voor deze post nog lager uitkwamen dan het voor dat jaar begrote bedrag (f. 2,4 tegenover 3,5 mln.), dat toch het laagste was in zijn periode (MinBuza 1977a; 1978a, nr. 2; 1979c, nr. 2; 1980b; en 1981d, nr. 2; respectievelijk p. 172, 123, 142, 158 en 146; en 1982, p. 149, nr. 2, voor het uitgavencijfer van 1981).

Verder schijnen er geen andere OESO-landen te zijn geweest die een maar enigszins met het Nederlandse programma vergelijkbaar industriebeleid hebben gevoerd dat, tenminste gedeeltelijk, tevens gunstig probeerde te zijn voor ontwikkelingslanden.⁴⁹⁹ Wel bestond volgens een andere bron ook in vier van de andere landen, die net als Nederland tot de zogenaamde 'Western Middle Powers' werden gerekend, het besef dat meer geconcentreerde steun aan sectoren als textiel, kleding en schoeisel waarschijnlijk zowel goedkoper (dan algemene steun) als van betekenis was voor ontwikkelingslanden. Maar achteraf gezien, zo vond auteur en redacteur van deze bron, Gerald Helleiner, waren in geen van deze vijf landen de hiervoor ontworpen beleidsprogramma's succesvol geweest: kleine budgetten, restrictieve voorwaarden en perverse prikkels verhinderden de effectiviteit daarvan voor de bedreigde sectoren, terwijl er van een efficiënte herstructurering ook geen sprake was.⁵⁰⁰

Zo'n generalisatie is nogal sneu gezien de moeite die ons land gedurende een aantal jaren deed om toch een mede daarop gericht beleid te voeren. Maar in terugblikken als die van deze beide boeken verbleken zulke goedbedoelde pogingen in het dominante licht van het spoedig aan de dag tredende grootscheepse falen van het daar en in andere OESO-landen gevoerde industriebeleid. Het door De Koning gewijzigde programma stond nog onder de eerder geciteerde naam op de begroting en onder het ontwikkelingsplafond tot en met 1984 (met een weer stijgend bedrag van f. 8,9 mln. nadat dit in 1983 was teruggebracht tot f. 6,6 mln. – MinBuza, respectievelijk 1983, nr. 2, p.128, en 1982, nr. 2, p.149). Daarna werd de begrotingspost onzichtbaar als gevolg van de na de Herijkingsnota ingevoerde nieuwe begrotingsindeling,⁵⁰¹ en vermoedelijk geleidelijk aan opgeheven. Maar toen had het faillissement van het RSV-concern al plaatsgevonden en was een speciale enquêtecommissie van de Tweede Kamer (onder leiding van ex-OS-minister Van Dijk) ruim anderhalf jaar bezig geweest om de redenen voor de tevergeefse overheidssteun aan de scheepsbouw van 2 à 3 miljard gulden op te helderen. H.W.de Jong legde anno 1985 uit waarom een door de overheid gestuurd industriebeleid slechts bij uitzondering succes zou hebben (Jong 1985), terwijl Tinbergens medewerker B.Herman in juni 1980 nog eens had aangetoond, zonder dit overigens met zo veel woorden te zeggen, hoe uitzichtloos het was de door zijn leermeester gepropageerde theorie van de internationale arbeidsverdeling bruikbaar te maken voor het beleid (Herman 1980).⁵⁰²

7.3.4 Overige kwesties

Ik begin deze laatste subparagraaf wederom met de NCO – het onderwerp dat vermoedelijk meer

⁴⁹⁹) Er verscheen in 1989 wel een boek dat vaagjes suggereert dat naast Nederland ook Canada aanvankelijk zo'n gericht beleid voerde ten aanzien van de textielsector; maar de redacteur van dat boek vergat blijkbaar dat hij eerder in zijn eigen hoofdstuk over Canada (zijn eigen land) uitgebreid had aangetoond dat verbeterde handelskansen van ontwikkelingslanden niet of nauwelijks een leidraad waren geweest in dat land (Pratt ed., 1989, respectievelijk p. 210 en 45-49).

⁵⁰⁰) Dat was Helleiners eigen conclusie in zijn hoofdstuk van het door hem geredigeerde boek uit 1990 (p. 24), dat, net als dat van Pratt (genoemd in de vorige voetnoot), de rol van vijf van de Western Middle Powers analyseerde (naast Nederland: Canada, Denemarken, Noorwegen en Zweden).

⁵⁰¹) De voormalige programmapost werd onderdeel van een subpost 'Technische assistentie ten behoeve van investeringen' van het 'Programma voor industriële ontwikkeling' in de gewijzigde begrotingscategorie I (MinBuza 1984, nr. 2, p. 97 en 137).

⁵⁰²) Een klein jaar later publiceerde de *Internationale Spectator* een viertal commentaren (van achtereenvolgens: L.J.Emmerij, B.Evers, J.C.Ramaer en A.van der Zwan) op het op dezelfde theorie gebaseerde voorstel voor 'A New World Employment Plan' van Tinbergen, Den Uyl, Pronk en Kok (Tinbergen et al. 1980). Deze commentaren werden met 'een persoonlijke visie' ingeleid door Tinbergen zelf (Tinbergen 1981a), en door hem afgesloten met een Repliek – waarin hij, tekenend, het twijfelen aan de politieke haalbaarheid van het voorstel 'terecht' noemde, maar desondanks zijn critici voorhield dat 'hier vooral moeten wij ieder ons steentje bijdragen en niet de rol van buitenstaande toeschouwers spelen' (*Internationale Spectator*, 1981, resp. p.139-148 en 149).

rumoer veroorzaakte dan enige andere kwestie in de beleidsomgeving van de officiële Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Net als in het vorige hoofdstuk, komen daarna de (re-)organisatie van de ambtelijke ondersteuning van het OS-beleid van de overheid en de inspectie en evaluatie van dit beleid aan de orde. De analyse van de periode-De Koning wordt daarna afgesloten met een sectie over enkele politieke ontwikkelingen in de maanden vlak voor en na het einde van het eerste kabinet-Van Agt.

Publieksvoorlichting en andere draagvlakactiviteiten

In deze sectie zullen we ons wederom niet tot de NCO in strikte zin beperken. Dit overigens niet alleen omdat De Koning, tijdens het kennismakingsinterview met hem in december 1977, naast de NCO ook nog een tweede beleidsinstrument onderscheidde dat hem ter beschikking zou staan voor het versterken van het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking: de Voorlichtingsdienst Ontwikkelingssamenwerking (VDO) op BuZa. Hoewel de minister beide instrumenten 'gelijkkelijk' wilde gebruiken 'om de hele Nederlandse samenleving te doordringen van het besef dat ontwikkelingssamenwerking nodig is' (IS 1978, p. 28), zal ik in deze sectie niet uitgebreid stilstaan bij wat er in deze periode met de VDO gebeurde en wat deze dienst allemaal ondernam.

Ook bestaat de ontwikkelingssamenwerking die 'nodig is' niet uitsluitend uit dat wat de overheid op dit gebied doet; ook de op steun aan de Derde Wereld gerichte activiteiten van particulieren, georganiseerd of in losser verband, zijn wenselijk – al was het alleen maar om de regeringsinzet te prikkelen, of deze te corrigeren en aan te vullen. De niet-gouvernementele actoren zijn als het ware het actieve deel van het draagvlak waaraan de overheidsinzet op dit terrein zijn politieke legitimatie ontleende. De uitbreiding en verdieping van het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking, zoals die door De Koning werden nagestreefd, dienden dus niet alleen gericht te zijn op het steunen van de overheidsaanpak van de ontwikkelingsproblematiek, maar ook op het versterken en verbeteren van de particuliere sector, haar kritische functie en haar hulpactiviteiten. Maar ik zal daaraan, in het laatste gedeelte van deze sectie, niet meer dan enkele aanstippende alinea's kunnen wijden.

Eerst dus de NCO. Ook in deze periode waren het weer de meningsverschillen over deze institutie die een groot deel van de aandacht van het publiek en de media opeisten. Dat de NCO zo vaak zelf voorwerp van controverse werd, was wel betreuenswaardig, maar niet alleen aan haar te verwijten. Zoals we in de voorgaande hoofdstukken gezien hebben, droeg ook de besluiten van de OS-ministers eraan bij dat dit aanvankelijk door prins Claus geleide instituut geen ongestoord bestaan was beschoren.

Wat Udink en Boertien de NCO het meest verweten: dat zij de ontwikkelingssamenwerking uit de politiek-neutrale sfeer van nationale eensgezindheid trok, werd door hun opvolger Pronk echter juist wel toegejuicht. Desondanks kon ook Pronk zijn politieke opvattingen op dit punt niet zodanig plooien, dat hij de NCO de vrije teugel kon laten – een wrijving die zijn politieke vijanden, en die van de NCO, gretig aangrepen om hun eerder gebleken drang tot schimpen op beide(n) verder uit te leven.

Voor de VVD, die in het najaar van 1977 met lede ogen aanzag dat Pronk tot een akkoord leek te komen met de plenaire vergadering van de NCO over het nieuwe mandaat voor de komende periode, werd het zaak de demissionaire status van de minister aan te grijpen om hem een stok tussen de benen te steken. Gedwongen deze kwestie aan zijn opvolger over te laten, kon Pronk nog wel het NCO-Jaarplan voor 1978 zodanig als een 'lopende zaak' afhandelen dat de helft van de door de NCO voorgedragen subsidievoorstellen alvast kon doorgaan. Het was in deze onvoltooide staat van besluitvorming, dat De Koning op 19 december 1977 het NCO-dossier aantrof.

In diverse interviews met hem had de nieuwe minister moeten uitleggen wat de regeringsverklaring precies bedoelde met 'een evenwichtige presentatie' die zij bij het voorlichtings- en bewustwordingsbeleid gewenst vond. In zijn antwoord schaarde De Koning zich ook op dit punt wel achter Pronk door te zeggen, dat we ons niet moeten beperken 'tot het bekeren van de reeds bekeerden, zoals mijn ambtsvoorganger dat zo indringend heeft gezegd.' Beamend dat dit juist was, onderstreepte De Koning dat het er niet om ging 'om elkaar te overtuigen, maar om anderen – die nog niet openstaan – ervoor te interesseren'; en dat men zich daarbij 'evenwichtig' moest 'richten op de hele Nederlandse samenleving.' En in zijn volgende zin benadrukte hij bovendien, dat 'we daarbij *alle facetten* van het ontwikkelingsbeleid *regelmatig* moeten belichten en niet alleen die punten die om een of andere reden in de *politieke* belangstelling liggen' (IS 1978, p. 28, cursiveringen toegevoegd).⁵⁰³

Welke consequenties De Konings opstelling zou hebben werd al in de eerste maanden van 1978 duidelijk. Hij had toen zijn best gedaan om een deel van de zaken die Pronk had moeten laten liggen zo snel mogelijk tot een besluit zijnerzijds te brengen, en stelde de NCO daarvan op de hoogte in een serie brieven in januari en februari. Het betrof in eerste instantie alleen besluiten ten aanzien van de 46 overgebleven subsidieaanvragen uit het Jaarplan voor 1978 (in het concept-mandaat van de NCO dat Pronk in september 1977 aan de plenaire vergadering had voorgelegd, had De Koning in januari 1978 wel reeds enkele wijzigingen voorgesteld, maar daarover was het overleg met de NCO nog niet afgerond). Van deze 46 aanvragen keurde de minister er 33 goed, al of niet met wijzigingen in wat de NCO had voorgedragen; acht aanvragen wees hij echter af, terwijl bij vijf andere de beslissing nog werd aangehouden.⁵⁰⁴

De acht afwijzingen van De Koning, en waarschijnlijk ook een deel van de aangebrachte correcties, riepen groot protest en vraagtekens op bij het dagelijks bestuur (db) van de NCO, zoals bleek uit zowel het persbericht van 2 maart als de brief van dit db aan de minister van 28 februari 1978 (eveneens in mijn bezit). De scherpe toon van zowel het persbericht als deze brief doet wel-

⁵⁰³) Dat De Koning het hier alleen over het ontwikkelingsbeleid had was misschien een verspreking, maar dan wel een Freudiaanse. Er zijn namelijk tal van uitspraken van hem te citeren waarin hij, over hetzelfde onderwerp sprekend, dit woord 'beleid' eveneens gebruikte, soms zelfs met het adjectief 'Nederlands' ervoor en met de al of niet expliciete vermelding dat hij het vooral, of alleen, over het door de regering gevoerde beleid op dit gebied had. De hier blijkende objectsomschrijving van de minister was dus veel beperkter dan die van de NCO. In het in 1974 gewijzigde mandaat stond niet alleen dat haar voorlichting en bewustwordingsactiviteiten betrekking dienen te hebben op 'het ontwikkelingsproces in de Derde Wereld, en de internationale ontwikkelingssamenwerking', maar ook dat 'een en ander in nauwe relatie tot ontwikkelingsprocessen en het ontwikkelingsbeleid in de eigen samenleving' moeten worden gezien (VDO-Voorlichtingsbulletin nr. 9, 26 februari 1974, p. 5).

De hierboven in de tekst gecursiveerde woorden uit het interview lijken echter te suggereren dat De Koningvooral bezwaar had tegen voorlichting die slechts op beperkte groepen en deelaspecten was gericht, of die onregelmatig of slechts incidenteel plaatsvond en alleen onderwerpen betrof die politiek in de belangstelling stonden. Waren selectie of op een bepaald publiek afgestemde, eenmalige activiteiten dan onwenselijk, en was ook politiek taboe? Wat De Koning vermoedelijk echt op de korrel wilde nemen kon pas in de slotzin van zijn antwoord worden herkend, waar hij erop wees dat 'de duizenden projecten die in de ontwikkelingslanden worden uitgevoerd, wel belangrijker zijn dan *het optreden van een aantal actiegroepen in Nederland*, ook al hebben ook zij natuurlijk hun nut' (IS 1978, p. 28, cursivering eveneens toegevoegd). Met het ongespecificeerd benoemen van 'het optreden' van bepaalde actiegroepen leek De Koning vooral te hinten op een deel van de lidorganisaties van de NCO van wie de visie en activiteiten hem niet aanstonden – al was hij politiek handig genoeg om dit niet met zoveel woorden te zeggen. In het navolgende zal echter blijken dat veel van de bezwaren van de minister waren terug te voeren op een andere interpretatie van het NCO-mandaat dan die van zijn opposenten.

⁵⁰⁴) De wijzigingen die werden aangebracht in een aantal goedgekeurde projecten betroffen veelal reducties – soms zelfs halveringen – van de voorgestelde begrotingsbedragen, of in andere gevallen nadere voorwaarden waaraan de indieners moesten voldoen. (De hierboven in de tekst genoemde aantallen aanvragen die door de minister werden goed- of afgekeurd of aangehouden, stemmen echter niet overeen met de aantallen die in IS 1978 (p. 107) werden genoemd. Ik heb deze laatste gecorrigeerd aan de hand van het persbericht dat de NCO op 2 maart 1978 uitgaf (in mijn bezit), dat van latere datum is en dat tevens enkele inconsistenties in de IS-cijfers opheft.)

is waar wat overdreven aan, maar er zaten in de motivering van de afwijzingen van de minister toch wel enkele vreemde, of zelfs dubieuze, argumenten.

Bij twee van de projecten berustte de afwijzing onder meer op manco's in de aanvragen: geen herkenbare relatie met ontwikkelingssamenwerking en een uiterst geringe concrete inhoud. De onherkenbaarheid van die relatie kon echter ook een waarnemingsfout of een meningsverschil over definities zijn: een van de projecten ging over mondiale vorming, die de ontwikkelingsproblematiek in meer algemene zin behandelde. En dat leek ook het probleem bij het project dat gebrek aan concreetheid werd verweten.⁵⁰⁵

Bij een derde afgewezen project werd als reden gegeven dat een toewijzing overlapping zou inhouden van reeds gefinancierde vakbewegingsactiviteiten 'op hetzelfde terrein'. Dit laatste was waar, maar dat was geen terechte kritiek op de voorgestelde aanpak of de keuze van de doelgroep waarop de aanvragers zich wilden richten, want daarover vermeldde de ministersbrief niets.⁵⁰⁶

Vier van de afgewezen aanvragen betroffen landencomité's – solidariteitsgroepen die zich exclusief met (meestal) één land bezighielden, en dat zodanig kritisch en consequent deden dat dit afweek van of inging tegen Nederlandse beleid ten aanzien van dat land (in dit geval: Cuba, de Filipijnen, Turkije en Indonesië). Sinds Boertien was dit het terrein waarop de vrijheid van meningsuiting en de van de NCO verlangde pluriformiteit in haar stimuleringsarbeid in botsing konden komen met de eigen verantwoordelijkheid en politieke aansprakelijkheid van de overheid tegenover derden. In principe kan dit laatste het recht van de overheid impliceren dat zij als subsidieverlener de interpretatie van dit criterium bepaalt. Maar bij de aanvraag van *Venceremos* had De Koning merkbaar naar een stok gezocht om de hond te slaan, want hij had wel kritiek op het Cubaanse optreden in Afrika, maar Cuba was toen nog steeds wel een concentratieland van Nederland en het ontving ook daarna nog hulp, terwijl de diplomatieke betrekkingen met het regiem evenmin werden gewijzigd. Ook bij de drie andere afwijzingen leek het vooral, of uitsluitend, om politieke smaakverschillen te gaan, nu van omgekeerde aard: indieners die zich tegen een regering richtten waarmee Nederland goede betrekkingen onderhield. Terecht wees de NCO er in haar protestbrief aan de minister dan ook op, dat zijn uitleg van dit criterium leek neer te komen op het alleen subsidiëren van activiteiten die buitenlandse regeringen welgevallig zijn en niet ingaan tegen het Nederlandse bilaterale hulpbeleid (p. 4). Of, zoals het PSP-Kamerlid Van der Spek tijdens de begrotingsdebatten in februari had tegengeworpen: dat is 'bijna synoniem' met zeggen dat je niet aan ontwikkelingshulp kunt doen, want 'ingaan tegen belangen van groepen die bovenaan zitten' is in de meeste ontwikkelingslanden onvermijdelijk (IS 1978, p.94).

Hetzelfde Kamerlid had, net als Pronk en het NCO-db in de genoemde brief van 28 februari 1978, ook vraagtekens gezet bij een niet afgewezen aanvraag waaraan wel voorwaarden waren opgelegd: bij het SOMO-onderzoek van multinationale ondernemingen zouden niet alleen 'alle relevante objectieve gegevens' moeten worden gebruikt, het was ook 'de uitdrukkelijke wens' van de minister dat de onderzoekers 'de medewerking zoeken van het bedrijfsleven' – 'zowel werkgevers als werknemers', zo voegde hij er in de Tweede Kamer aan toe.⁵⁰⁷ Dat riep vragen op van zowel

⁵⁰⁵) Het is uiteraard denkbaar dat dit zodanig storende gebreken waren dat in beide gevallen een goede beoordeling onmogelijk was. Maar dat was niet het argument in de brief van De Koning, zodat zijn kritiek meer een kwestie van smaak (of definitie) leek dan een objectieve, niet te herstellen, tekortkoming. Later lijkt de minister dit ook te hebben ingezien, zodat *de Volkskrant* van 12 april 1978 kon rapporteren, dat hij in een gesprek met de NCO had toegezegd drie projecten, waaronder deze twee, alsnog te willen subsidiëren. Het derde was in dezelfde brief aanvankelijk afgewezen vanwege ondoorzichtige financiële informatie in de aanvraag; na opheldering kon dit wel worden geaccordeerd.

⁵⁰⁶) Er stond wel in dat de minister de FNV en het CNV zeer wel in staat achtte de door de aanvrager beoogde doelgroep in het bedrijfsleven zelf te benaderen – alsof hij zich geroepen voelde deze vakcentrales te beschermen, of hen op hun taken wilde wijzen.

⁵⁰⁷) IS 1978, p.94. Deze specificatie stond niet in De Konings brief over SOMO, en ook niet in de gedeeltelijke weer-

principiële als praktisch aard, bijvoorbeeld: of 'medewerking' ook inspraak inhield bij het formuleren van de eindconclusies.

De Koning erkende enkele weken later impliciet dat er allerlei haken en ogen zaten aan deze eisen en wensen, en gaf in zijn brief van 23 februari 1978 aan dat dit een van de vier onderwerpen was waarover hij 'in algemene zin' – dus los van de SOMO-aanvraag – het naast en boven de NCO opererende Adviescollege (AC) om advies zou vragen.⁵⁰⁸ De NCO wilde hierop echter niet wachten en zocht, vermoedend dat de nog lopende besprekingen met De Koning over het nieuwe mandaat een volgende 'belangrijke testcase' zouden zijn voor haar verhouding met deze bewindsman, meteen op 2 maart 1978 de publiciteit: 'Minister De Koning heeft tegen onze verwachting in het lopende beleid op de helling gezet', zo begon het persbericht van die datum (eveneens in mijn bezit), waarna de nieuwe voorzitter van de NCO, Dolf Coppes (voormalig lid van de Tweede Kamer voor de PPR), werd aangehaald met zijn uitspraak dat de afwijzing van acht subsidievoorstellen 'een ingreep' was waarmee de minister 'de NCO eigenlijk alsnog een brevet van onvermogen' gaf. De Koning reageerde onmiddellijk met een verklaring waarin hij 'ontken[de] (...) een heel andere opstelling' te kiezen tegenover dit soort subsidies 'dan zijn voorganger.' Eraan herinnerend dat Pronk vorig jaar vier NCO-projecten had afgewezen, benadrukte De Koning dat bij zijn beoordeling van de aanvragen 'geen andere maatstaven [waren] aangelegd dan onder het vorige kabinet' (aldus *de Volkskrant* van 3 maart 1978).

Pronk, ook geïnteresseerd in publiciteit over de NCO, meende dit niet over zijn kant te kunnen laten gaan. Hij vroeg de Tweede Kamer verlof om De Koning te interpellieren over zijn beslissingen, een verzoek dat op 8 maart werd gehonoreerd, en op 6 april 1978 geagendeerd. Ter voorbereiding legde Pronk de minister schriftelijk tien hoofdvragen voor, met drie daarvan bestaande uit bij elkaar tien subvragen – zodat het totaal op zeventien uitkwam.⁵⁰⁹

Uit de toon en inhoud van deze vragen viel al op te maken, zoals vervolgens ook bleek uit Pronks mondelinge interpellatie in de Tweede Kamer, dat hij met deze actie enige nogal ambitieuze, deels zelfs onhaalbare, doelstellingen probeerde te realiseren. Niet alleen wilde hij aantonen dat er aan de recente besluiten van De Koning van alles mankeerde, en tevens dat deze erop uit was belangrijke ombuigingen door te voeren in het subsidiebeleid van de NCO; Pronk streefde er echter ook naar dat deze besluiten en de verwachte beleidsombuigingen onmiddellijk gecorrigeerd of voorkomen zouden worden.

In de Kamer wees Pronk er eerst nog op, dat hij niet van mening was dat de minister geen projecten zou mogen afkeuren – in tegendeel, dat was diens 'volste recht' (p.1919).⁵¹⁰ Waar het

gave daarvan in *IS* 1978, p.105. Wel eiste de minister in deze brief ook nog om in kennis te worden gesteld van de resultaten van het overleg met de betreffende multinational(s), misschien mede omdat hij in een eerdere passage had aangeboden hierover 'in voorkomende gevallen met het bedrijfsleven in ondersteunend overleg te treden.'

⁵⁰⁸) Adviezen had hij overigens ook naar aanleiding van enkele andere aanvragen aan dit AC gevraagd. Enkele aanvragen heeft hij, na de tegenargumenten van de NCO, wel in heroverweging genomen (*IS* 1978, p.107 en 132 en NCO 1980, p.14).

⁵⁰⁹) Deze vragen staan niet expliciet in het verslag van de interpellatie zelf (Tweede Kamer 1978b, p. 1918-1934), maar wel in voetnoot 7 van dezelfde *Handelingen*, p. 1950-1951 (het eerste deel van het verslag, alleen bestaande uit Pronks eerste termijn en De Konings beantwoording, is eveneens opgenomen in *IS* 1978, p.128 en 130-134, terwijl Pronks vragen op p. 129 staan). Ik heb ook kennis kunnen nemen van een concept van de voorbereide antwoorden van De Koning, die destijds informeel ter hand werden gesteld aan de op 1 augustus 1977 aangetreden nieuwe directeur-secretaris van de NCO, drs. Ton Waarts (voormalig docent ontwikkelingsprogrammering aan de EUR en lid van het Advies College NCO sinds 1974). Ik dank hem voor de verleende inzage, zoals ook voor het grote aantal Jaarverslagen en andere stukken van de NCO dat hij in bruikleen afstond. (Tenzij anders vermeld verwijzen alle hierna zonder bron genoemde paginanummers naar plaatsen in de bovengenoemde *Handelingen* van de Tweede Kamer.)

⁵¹⁰) Hij had dat immers zelf ook gedaan, zo hebben we in het vorige hoofdstuk gezien, zelfs veel vaker dan zijn voorganger Boertien. Een enigszins natte-vinger-achtige telling wijst uit dat het percentage afwijzingen van De Koning in 1978 waarschijnlijk wel boven de 6 procent van Pronk uitging.

hem wèl om ging, zo vervolgde hij, waren de 'beleidsargumenten' die de minister had aangevoerd bij zijn besluiten. Nauwkeurige analyse van die argumenten leerde volgens hem, dat er een beleids-ombuiging 'te wachten' stond, die het niet meer subsidiabel zijn van 'een groot aantal zinvolle activiteiten in de komende jaren (...) lijkt' te veroorzaken. Echter, in plaats van dit stukje politieke redekunst verder toe te lichten,⁵¹¹ gooide Pronk er meteen een tweede stelling achteraan; zonder enige inleiding of uitleg poneerde hij boudweg: 'dat er een onzorgvuldige afweging van criteria heeft plaatsgevonden.' In welke zin, of hoe vaak en hoe ernstig?, dat zei hij niet, alleen dat hij zou proberen dit aan de hand van een aantal voorbeelden te schetsen (p.1919). Dat werden er niet minder dan tien en dat bleef vervolgens het enige waarover het in de rest van zijn eerste termijn ging, wat in het tweede deel van die termijn tot de opmerkelijke scène leidde, dat De Koning – die zich op niets anders had kunnen voorbereiden – in zijn antwoord ijskoud alléén de schriftelijke vragen die Pronk hem had voorgelegd behandelde, en op zijn beurt diens mondelinge verwijten van onzorgvuldige criteria-afwegingen straal negeerde.

De manier waarop De Koning bij deze beantwoording te werk ging was uitgebreid en gedetailleerd; geen aspect van wat Pronk wilde weten of aan de kaak had willen stellen bleef onbelicht, respectievelijk onweergelegd – al ontweek hij wel eens iets door alleen in meer algemene zin te verklaren, dat hij 'niet in de richting van restrictieve toepassing van de criteria' wilde werken. Ook sprak hij de hoop uit dat de komende gesprekken 'aanleiding zullen geven om in wederzijds vertrouwen de toekomst van van deze belangrijke commissie tegemoet te zien – niet alleen wat betreft het nieuwe mandaat, maar ook wat betreft de functie van de NCO als een nationaal platform voor een brede schakering van particuliere organisaties.' Daarnaast herhaalde De Koning wat hij ook bij de begrotingsdebatten al had gesteld, namelijk dat hij zijn recente besluiten niet op andere criteria en richtlijnen had gebaseerd 'dan die welke tot nu toe hebben gegolden' – al wilde hij 'niet ontkennen', dat hij deze 'wellicht wat strakker' toepaste (aangehaald uit de vragen op p.1950-1951, en uit de antwoorden op p.1920-1923).

Uiteraard waren niet alle antwoorden en pogingen tot weerlegging van De Koning even overtuigend; over de inhoud van enkele reacties was bijvoorbeeld best politiek te twisten. Maar feitelijk waren zij merendeels redelijk adequaat en meestal volledig to the point. Pronk was dan ook voornamelijk politiek bezig, toen hij zijn tweede termijn begon met de mededeling dat, ondanks zijn erkentelijkheid voor de uitvoerige beantwoording, het betoog van de minister hem 'niet erg optimistisch' had gestemd (p. 1923). Na wat voorbeelden van 'onzorgvuldig' handelen te hebben aangedragen, deelde hij mee een uitspraak van de Kamer te willen vragen.

De motie die hij daarvoor indiende (samen met Waltmans van de PPR) deed in haar dictum het verzoek aan de regering de recente beslissingen te 'heroverwegen' en ze 'op te schorten tot nader overleg' met de NCO en het Advies College (AC); en in de considerans stelde hij aan de Kamer voor om als haar 'mening' uit te spreken, 'dat voor een aantal projecten (...) een onzorgvuldige toetsing aan de criteria heeft plaatsgevonden' (p. 1924). Vooral dit laatste was opmerkelijk, want daarover was tot op dat moment nog geen woord gewisseld. Pronks voorbeelden gingen ook niet zozeer over 'onzorgvuldigheid' – het woord viel zelfs maar bij twee van zijn tien eerste casussen en één keer bij zijn latere –, als wel over zaken waarover Pronk enkel een andere mening had dan De Koning.⁵¹² Kortom, Pronk had zijn voorbeelden zelf nogal onzorgvuldig gekozen.

⁵¹¹⁾ Pronk had er nog wel aan toegevoegd: 'tenzij de minister hier vandaag te kennen geeft (...) die beleidsargumenten te heroverwegen' (p.1919).

⁵¹²⁾ Pronk plaatste in die voorbeelden wel een aantal terechte vraagtekens en steekhoudende kritieken bij enkele merkwaaardige argumenten bij De Konings afwijzingen. Maar onzorgvuldigheden in de beoordeling van aanvragen of bij de afweging of toetsing van (beoordelings)criteria werden er nauwelijks gemeld. Bij de meeste voorbeelden ging het alleen om politieke meningsverschillen over wat wel of niet subsidiabel was; of ingaan tegen het Nederlandse beleid ontoelaatbaar was; of de meerderheid van de Nederlandse bevolking het ermee eens moest zijn; en (bij een alleen gecorrigeerd project) hoeveel bereidheid tot samenwerking met het bedrijfsleven vereist mocht worden). Eigenlijk waren maar enkele afwijzingen van De Koning *enigszins* onzorgvuldig: daar waar hij

De motie-Pronk/Waltmans ging dan ook een voorspelbare afloop tegemoet, na De Konings afwijzing en ontrading (p. 1933). Vijf dagen later werd zij 'bij zitten en opstaan verworpen'; alleen de aanwezige leden van de PvdA, de PPR, de CPN en de PSP stemden vóór (Tweede Kamer 1978c, p.1955).

In het debat met een achttal andere Kamerleden na de indiening van deze motie waren verder weinig interessante opinies te beluisteren. Ik vermeld slechts dat het lid voor de VVD, mevrouw Verkerk-Terpstra, wederom de gelegenheid aangreep om het tegen Pronk op te nemen: zij verweet hem 'een reuzenzwaai' omdat hij 'nu als Kamerlid opvattingen bestrijdt, die hij een jaar geleden [als minister] nog verdedigde.'⁵¹³ Ook noemde haar fractie het 'ronduit onverkwikkelijk' dat tien voorlichtingsambtenaren van VDO medio maart openlijk afstand hadden genomen van de besluiten van De Koning (p.1924).⁵¹⁴

Wél interessant was daarentegen wat de fractieleider van D'66, Terlouw, ergens halverwege het debat te berde bracht. Deze vond het geschil tussen de NCO en de minister typisch een geval waarin men geneigd is te concluderen, dat 'beide partijen, vanuit hun eigen gezichtspunt en verantwoordelijkheid benaderd, het gelijk aan hun zijde hebben.' Zijn fractie wilde daarom 'in beginsel' de beslissingen van De Koning 'niet afkeuren.' Maar hij vond tegelijkertijd dat 'men van particuliere organisaties, zelfs al worden ze volledig door de overheid gesubsidieerd, nauwelijks kan verwachten dat ze steeds hun eigen politieke overtuiging ondergeschikt maken aan de verantwoordelijkheid van de subsidiegever' – die hij eveneens erkende. Het leek D'66 daarom 'het beste om de NCO te verzelfstandigen', zo verklaarde Terlouw, daarmee aansluitend bij enkele ideeën die NCO-voorzitter Coppes kort daarvoor in *Onze Wereld* had uiteengezet (p.1928). Om te zien wat de andere fracties van deze gedachte vonden diende Terlouw een motie in waarin, met verwijzing naar de spanning tussen de wederzijdse verantwoordelijkheden, de regering werd uitgenodigd:

'de NCO zodanig te verzelfstandigen' dat de OS-minister 'niet meer ieder project goedkeurt, maar dat, op grond van in overleg te formuleren criteria, de afzonderlijke projecten worden vastgesteld door de NCO, en de minister uitsluitend het totaalbeleid van de NCO beoordeelt' (p.1929).⁵¹⁵

zich *mede* liet leiden door de politieke doelstellingen van de indieners en te weinig door hun voorgenomen activiteiten, en daar waar hij kritische vakbondsleden doorverwees naar de vakcentrales – wat in elk geval noch opportuun, noch *zijn* zaak kon worden genoemd. En misschien was ook De Konings toepassing van de kwaliteitscriteria af en toe wat slordig. Voorts betrof Pronks tiende voorbeeld wel, zoals hij zelf zei: 'een onzorgvuldige wijze van omspringen met subsidiegelden' (p.1920), maar geen voorbeeld van onzorgvuldige beoordeling.

⁵¹³) Pronk vroeg eerst om dit met citaten te bewijzen, en vocht aan, nadat Terpstra er een aantal gegeven had, dat deze strijdig waren met wat hij nu betoogde. Toen het VVD-lid echter ook nog de kwalificatie 'onwaarsachtig' bezigde – al verving zij die even later door 'eigenaardig' – vroeg Pronk gelegenheid om dit in derde termijn recht te zetten. Nadat dit wederom een vruchteloze woordenstrijd tot gevolg had, sloot de voorzitter de interpellatie abrupt af (respectievelijk p. 1924-1925 en 1933-1934).

⁵¹⁴) Deze VDO-ambtenaren (tien van de twaalf, volgens *NRC Handelsblad*) hadden zich solidair betoond met de NCO door, in een telegram aan deze krant, instemming te betuigen met haar 'verzet tegen "elke fundamentele aantasting door de regering van de eigen verantwoordelijkheid van de NCO"' (waarbij de woorden tussen dubbele aanhalingstekens blijkbaar uit het oorspronkelijke telegram kwamen). Het bericht meldde tevens, dat de tien van de Secretaris-Generaal van het ministerie 'het dringende verzoek' kregen 'zich voortaan naar buiten toe voorzichtig te gedragen.' Maar disciplinaire maatregelen waren de betrokkenen niet opgelegd (*NRC Handelsblad*, 30 maart 1978). Volgens *de Volkskrant* hadden de steunbetuigers de woorden van de SG slechts als 'een vriendelijke berisping' ervaren (*de Volkskrant* 1 april 1978).

⁵¹⁵) Een ommissie in de motie was misschien dat er niet bij stond dat de aan de minister overgelaten beoordeling van het totaalbeleid van de NCO niet vooraf diende te geschieden, maar alleen achteraf – al is het gebruik van het woord 'totaalbeleid' wel te interpreteren als iets dat per definitie alleen achteraf kan worden beoordeeld. Terlouw had daarover in zijn voorafgaande betoog echter geen onduidelijkheid laten ontstaan, toen hij erop wees dat 'het belangrijkste element wellicht [was] dat de controle van de minister niet, zoals nu, ex ante zou zijn, maar ex post, niet vooraf, maar achteraf, [en] niet en détail, maar in zijn totaliteit' (p.1928).

Dat was een opening die perspectief bood voor een minder gespannen verhouding tussen minister en NCO. Maar niet iedereen zag dat meteen zo zitten, zoals het GPV (p.1927) en de SGP (p. 1930). Maar de CDA-woordvoerder, Gualthérie van Weezel, was wel bereid mee te zoeken naar 'nieuwe wegen om uit de huidige impasse te komen' en vroeg aan De Koning of deze het door Coppes en anderen genoemde model 'analoog aan dat van CRM en O&W, bespreekbaar' achtte (idem).

De minister was toen nog wel terughoudend: hij noemde het wel 'een zeer interessante suggestie, [die hij] graag met de NCO [wilde] bespreken.' Maar hij had het dan wel over 'een andere NCO, die in een andere relatie tot het departement zou kunnen staan.' Er zou dan ook 'gepraat moet worden over de meest wenselijke samenstelling van de NCO' (p.1932). De motie-Terlouw ging hem daarom 'op dit moment bepaald te ver.' Hij wilde 'slechts beginnen aan een discussie' erover en verzocht de Kamer haar 'te willen afwijzen' (idem). Terlouw realiseerde zich dat zo'n afwijzing zijn oogmerk zou schaden en dat het met de NCO te voeren gesprek 'dan wel eens op losse schroeven zou kunnen komen te staan.' Dat zou hij betreuren, zodat hij vijf dagen later bij de stemming vroeg 'deze motie aan te houden' – hetgeen geschiedde (p.1955).

Tot slot, wat betreft Pronk nog dit: terwijl deze in tweede termijn tijdens het debat over Terlouws alternatief had gezwegen, ging hij er wel even op in tijdens zijn derde termijn: na nog eens te hebben benadrukt dat de minister 'projecten mag afwijzen' en 'daartoe een eigen verantwoordelijkheid heeft,' liet hij het bij de opmerking, dat hij 'om diezelfde reden (...) ook niet [had] gepleit voor een programmasubsidie' – iets dat hij zelf in 'de afgelopen jaren voortdurend als alternatief [had] verworpen' (p.1934). Dat Pronk dit programmamodel ook niet accepteerde in het Medefinancieringsprogramma, heb ik al aangehaald in het vorige hoofdstuk en in subparagraaf 7.3.2 van het huidige hoofdstuk. Dat hij dit dus ook geweigerd zou hebben voor de NCO, was plausibel in het licht van zijn opvatting, dat de overheid ook voor het voorlichtings- en bewustwordingsbeleid exclusief verantwoordelijk behoorde te blijven – wat dat betreft zat Pronk op dezelfde lijn als het GPV en de SGP.

Pronk had met zijn interpellatie van De Koning dus wel de indruk gewekt geheel aan de zijde van de NCO te staan wat betreft de inhoud van haar werk en de handhaving van haar positie. In werkelijkheid zat hij echter in een spagaat, omdat hij in wezen niet bereid zou zijn geweest de NCO de autonomie te gunnen die deze in principe voor zichzelf opeiste.

Vier maanden na deze interpellatie vond het gesprek tussen De Koning en de NCO plaats. Dat ging niet alleen over de mogelijkheden voor een ander subsidiemodel, maar ook over de vier andere kwesties waarover De Koning advies had gevraagd aan het AC.⁵¹⁶ Het gesprek op 9 augustus 1978 was alleen nog verkennend; maar er werd wel afgesproken de knelpunten te gaan inventariseren en zo mogelijk tot oplossingen te komen. De NCO stelde vast dat de minister liet blijken 'een vorm van programmasubsidie onder nader te formuleren voorwaarden te willen overwegen' (NCO 1980, p.15).⁵¹⁷

⁵¹⁶) Dit AC-advies was begin juni 1978 uitgebracht, maar de NCO vond dat 'het te weinig duidelijkheid verschaftte over de noodzakelijke eigen beleidsruimte voor de NCO (NCO 1980, p.15).

⁵¹⁷) De MvT voor 1979 bevestigde dat de minister zich 'gaarne' bereid verklaarde tot verder overleg met de NCO, en meldde ook dat deze pas na dit overleg wilde beslissen over het advies van het AC (MinBuZa 1978a, nr. 2, p.127). Dit leek te suggereren dat De Koning dit overleg niet zonder vertrouwen tegemoet zag.

Een heel wat minder positieve toon klonk echter op uit twee ambtelijke memoranda die in april en juli circuleerden op DGIS (beide opgenomen in Dierikx et al., red. 2007). Die leken de minister geestelijk te willen voorbereiden op grote moeilijkheden met een als uiterst vijandig afgeschilderde NCO. Het eerste memo, van 21 april, van de chef van VDO, mevrouw A. Beunder, zette het bestaande subsidiesysteem en de 'geleidelijke ontaarding van het NCO-model' neer als iets dat niet meer op 'ontwikkelingsrelevante acties, maar [op] het creëren van politiek-agitatorische bewogenheid' was gericht. Gebleken zou zijn dat dit systeem vele 'aanvalsmogelijkheden biedt op de minister', die 'kennelijk alle uit NCO-bron gevoed' werden. Weliswaar was 'de minister intussen

Het duurde vervolgens nog tot begin oktober dat de verdere procedure van de besprekingen van beide zijden kon worden geaccordeerd. Bestaande uit een ambtelijke werkgroep onder leiding van de oud-DGIS, drs. J.Meijer, namens de minister, en de voorzitter en directeur-secretaris van de NCO, Coppes en Waarts, en soms enige andere leden van haar db, namens de NCO, bereikten deze delegaties in de laatste drie maanden van 1978 een formulering van de kernpunten van het nagestreefde akkoord. Die kernpunten konden op 27 december worden voorgelegd aan de slotbespreking met de minister en het voltallige db van de NCO.⁵¹⁸ Deze slotfase slaagde echter niet in één keer.

Opnieuw was het probleem dat NCO-projecten niet strijdig mochten zijn met het Nederlandse buitenlandse en ontwikkelingsbeleid. De Koning wenste die eis te continueren, terwijl de NCO niet verantwoordelijk wilde zijn voor beoordelingscriteria die zouden kunnen worden in- of aangevuld met toetsen die variëren met de politieke kleur van het zittende kabinet.

Dit was het enige probleem waarover toen meningsverschil bleef bestaan, maar het overleg liep er niet op vast. Besloten werd de in dit verband reeds eerder geformuleerde vier alternatieve tekstvarianten van deze politieke toetsing op te nemen in de conceptovereenkomst. De plenaire vergadering van de NCO kreeg dan als eerste gelegenheid het geheel te beoordelen en ten aanzien van die varianten een voorstel te doen aan de minister. Deze zou daarna zijn standpunt bepalen, en

versterkt uit deze campagne tevoorschijn gekomen' dankzij Pronks interpellatie, maar op zo'n 'tactische fout van de oppositie' zou 'niet steeds te rekenen' zijn (idem p. 117). Het programmasubsidiemodel zou volgens de auteur weliswaar het voordeel hebben dat het een sfeer van ruzie rond de minister kan vermijden, maar het 'zal niet eenvoudig [zijn] om een situatie te bereiken waarin [dit model] kan werken.' Er stonden ook nog aanbevelingen in voor de invoering van dit alternatief en een inschatting van de politieke voor- en tegenstanders in de Tweede Kamer, maar die laat ik weg.

Het tweede memo, d.d. 26-7-'78, van de secretaris van DGIS Van Gorkum, G.J.Bos, aan zijn chef, in verband met het op 9 augustus voorziene gesprek tussen de minister en de NCO, toonde nog veel meer voorbeelden van negativisme jegens de NCO. Het leek geschreven te zijn door een arglistige geest, die gericht was op bekladding en uitschakeling van deze vijand. De NCO had bij haar projectkeuze 'vaak veel meer aandacht voor de feitelijke situatie in Nederland. (...) Dat hierdoor de ontwikkelingssamenwerkingsrelevantie van nogal wat projecten zeer twijfelachtig is', zou de Commissie volgens Bos 'blijkbaar niet zo belangrijk' vinden. De NCO was dan ook niet uitgegroeid tot een nationaal platform, 'maar tot een deelorganisatie waarin maatschappijcritici met een dogmatisch-linkse signatuur de boventoon voeren' (idem p.176). Verderop beweerde de auteur ook dat 'de kern van de NCO zich in de achterliggende periode onmiskenbaar heeft verhard in zijn negatieve houding jegens R' (de minister), zodat het volgens hem de vraag was 'of onder de huidige omstandigheden de besprekingen met de NCO zullen leiden tot de door R gewenste resultaten' (idem p.178; cursivering in het origineel). Zoekend naar een methode 'om deze kern koud te stellen' (!) zou de NCO 'alsnog primair' moeten functioneren als een 'nationaal platform' – en dat leek hem 'slechts realiseerbaar met een programmasubsidie' (ibidem). Als ondersteuning van deze stelling somde Bos zes 'evidente voordelen' op van dit subsidie-alternatief, waarvan ik er hier maar een zal aanhalen als karakteristiek voor dit memo (ad 5): door een programmasubsidie '*zal de verdediging van de NCO ontredderd worden*', omdat daarbinnen dan 'het kaf vrij spoedig van het constructieve koren zal worden gescheiden, waardoor zich "spontaan" van binnenuit een zuivering van de NCO zal kunnen voltrekken' (idem p. 179; cursiveringen toegevoegd).

⁵¹⁸⁾ Om te laten zien hoezeer de sfeer van deze besprekingen verschilde van de teneur van de twee in de vorige voetnoot weergegeven memoranda citeer ik even de samenvatting die de NCO in haar Jaarverslag 1977-1979 gaf van het verloop van deze besprekingen:

'Vanaf het begin werd er in het overleg naar gestreefd om te komen tot een *ongedeeld* model van programmasubsidie, dat wil zeggen: een model waarbij voor alle typen projecten dezelfde criteria zouden gelden en op dezelfde wijze een beslissing zou worden genomen.

Alle in het verleden gerezen problemen tussen minister en NCO en vrijwel alle elementen in het functioneren van de NCO die de laatste jaren publieke belangstelling mochten krijgen, werden besproken. (...)

De discussies werden door beide partijen als openhartig en opbouwend ervaren. Er was volop gelegenheid alle problemen uitvoerig te behandelen. De totstandkoming van een gezamenlijke tekst verliep in een tempo en op een wijze die recht deed aan de wens van beide kanten voor open en intensieve gedachtenwisseling' (NCO 1980, p.16, cursivering in het origineel).

dit na goedkeuring in de ministerraad en na overleg met de VCO van de Tweede Kamer als zijn eindbesluit aan de NCO mededelen.

De plenaire vergadering van de NCO kreeg haar kans op 16 januari 1979, en nam toen een strategisch verstandig besluit, dat sommigen wellicht verrast zal hebben.⁵¹⁹ Deze plenaire koos namelijk niet uitsluitend voor haar eigen voorkeursvariant, maar kwam ook met een second-best-voorstel dat een compromis was tussen deze variant en de voorkeursvariant van De Koning.⁵²⁰ En dit compromis bleek ook acceptabel voor de minister. Hij legde het samen met alle stukken en de besproken varianten voor aan de VCO van de Tweede Kamer, en concludeerde uit zijn mondelinge overleg met deze op 25 januari 1979, dat 'een grote meerderheid' van de VCO-leden zijn instemming met dit compromis kon delen.

De geciteerde woorden komen uit De Konings brief van 8 februari 1979 (opgenomen in Dierikx et al., red., 2007, p. 307-308, met het citaat op p.308), waarmee hij deze uitkomst ter goedkeuring voorlegde aan de ministerraad. Daar werd het echter nog een harde strijd, want veel van de veertien aanwezige ministers waren noch overtuigd van de wenselijkheid van een ander subsidiemodel voor de NCO, noch van de regeling die De Koning met deze had weten af te spreken. De eerste bespreking op 16 februari liep er zelfs op vast, zodat besloten werd het beraad voort te zetten in een extra vergadering van de ministerraad (aldus de deelnotulen van 16 februari, eveneens in idem, p.311-314). Dit vervolg vond vier dagen later plaats, op 20 februari, en toen slaagde De Koning er wel in de tegenstand volledig te slopen. Hoe hij dit deed was echter niet geheel duidelijk.⁵²¹

⁵¹⁹) De voorgaande informatie is gebaseerd op een combinatie van passages uit het in de vorige noot genoemde NCO-Jaarverslag (1980, p.17) en het gezamenlijk opgestelde persbericht van VDO (IS 1978, p. 55), aangevuld met telefonische informatie van Ton Waarts op 17 juli 2012. Wel heb ik de staatsrechtelijk noodzakelijke instemming van de ministerraad, die in beide bronnen onvermeld was gebleven, eraan toegevoegd. Zoals we nog zullen zien kon De Koning die instemming alleen binnenslepen door voorrang te geven aan zijn overleg met de Tweede Kamer.

⁵²⁰) Volgens de brief van NCO-directeur-secretaris Waarts aan de minister, d.d. 17 januari 1979, opgenomen als bijlage bij het pakket van stukken dat De Koning op 18 januari aan de VCO voorlegde (Tweede Kamer 1979b, p. 20-21). De oorspronkelijke tekstvarianten die in januari 1979 op tafel lagen, staan in de bijlagen 4a t/m 4d van Annex II in dit pakket (p. 14-15).

⁵²¹) Het goedkeuringsbesluit van de tweede bijeenkomst werd namelijk door de ING-redactie alleen in een voetnoot vermeld die aan de notulen van 16 februari is gehecht, met alleen de toelichting: 'nadat gebleken was dat de meerderheid van de leden van de [VCO] de wijziging steunde' (Dierikx et al., red., 2007, p. 314, noot 4). Dat is echter een vreemde toelichting, want die steun van de VCO had De Koning toch al vermeld in zijn bovengeciteerde brief! – zelfs dat die van een 'grote' meerderheid kwam (idem p. 308). En in de eerste ministerraad had hij er zelfs al een 'Kamermeerderheid' van gemaakt (idem p.313), hoewel zijn voorstellen op dat moment nog niet buiten de VCO aan de orde waren geweest!

ING-hoofdredacteur Dierikx was zo vriendelijk mij een werksamenvatting van de bespreking in de extra ministersbijeenkomst toe te sturen – waarvoor ik hem dank. Daar stond echter alleen in dat De Koning had 'nagegaan' hoe de opvattingen in de VCO lagen. Dit moet dan wel ná zijn mondelinge overleg met die Commissie op 25 januari 1979 zijn gebeurd, want, zoals te lezen is in het verslag daarvan, diverse fractiewoordvoerders verwoordden toen nog geen definitieve standpunten (Tweede Kamer 1979a, passim). Toch rapporteerde De Koning op 20 februari, aldus deze ING-samenvatting, dat drie fracties (VVD, CDA en D'66) 'voor wijziging waren' en dat 'de leden van de PvdA zich niet tegen wijziging verzetten.' Daarnaast vermeldt de samenvatting van slechts één minister, dat deze meedeelde nu 'geen bezwaren meer te hebben tegen het voorstel.' Misschien is dit geen complete samenvatting, want er moeten op (of vóór) 20 februari nog minstens zes andere ministers zijn geweest die zichzelf een radicale meningsverandering oplegden alvorens het in voetnoot 4 genoemde eindbesluit van de ministerraad te kunnen onderschrijven – als zij althans ook de tweede keer aanwezig waren (zeven ministers hadden zich namelijk tijdens de eerste bespreking van de raad nog scherp uitgesproken tegen De Konings voorstel, naast vijf andere – inclusief premier Van Agt – van wie de deelnotulen geen mening registreren; alleen Van der Klaauw stond toen al achter De Koning – Dierikx et al., red., 2007, p. 312).

De conclusie schijnt dus te mogen zijn, dat de ministerraad zich uiteindelijk heeft neergelegd bij het feit dat De Koning zich eerst had verzekerd van een (wellicht informeel vastgestelde) Kamermeerderheid *vóórdat* hij de ministerraad gelegenheid gaf van zijn voorstel een *regerings*voorstel te maken – een ongeëvenaard staaltje

De eindregeling die hij daags daarna aan de NCO mededeelde en daarna publiek maakte, bevatte over het geschilpunt van de buitenlands-politieke toetsing van toekomstige subsidie-aanvragen een bijlage 4, die overeenkwam met de tekst van de compromisvariant waarover men het in januari eens was geworden.⁵²² De voornaamste doorbraak die een einde maakte aan het tot dan toe jaarlijks oploeiende conflict over deze toetsing was te danken aan de toevoeging van het adjectief '*volkenrechtelijke*' aan de verantwoordelijkheid van de regering of de OS-minister voor de effecten die NCO-subsidies konden hebben op de betrekkingen met andere landen. De verwijzing naar 'een eigen volkenrechtelijke verantwoordelijkheid' van de regering, die wederzijds werd erkend, maakte dat de vereiste toetsing als het ware aan een hoger beginsel werd onderworpen dan aan iets dat uitsluitend, of mede, zou afhangen van het beleid van het zittende kabinet.⁵²³

Wel stipuleerde het compromis dat de NCO, in geval van twijfel of een project aan de eisen van deze buitenlandspolitieke toetsing beantwoordde, 'informatief contact zal opnemen met de minister (...) alvorens een beslissing te nemen.'⁵²⁴ Maar deze bepaling veranderde niets aan het hoofdprincipe van het overeengekomen programmastelsel, waarbij de verantwoordelijkheid voor de individuele subsidietoewijzingen werd overgedragen aan de NCO, terwijl de minister alleen achteraf op basis van NCO's jaarlijkse rapportage het geheel van het NCO-beleid beoordeelde.

Op deze manier werd inderdaad het door De Koning in de VCO genoemde streven naar 'zo veel mogelijk vrijheid en verantwoordelijkheid' voor de NCO (Tweede Kamer 1979a, p.1) op ongedeelde wijze waargemaakt. De verantwoordelijkheidsoverdracht in de nieuwe regeling ging echter wel gepaard met, zoals de enkele maanden later verschijnende MvT voor 1980 opmerkte, 'scherper omlijnde voorwaarden voor de subsidietoekenning.' En daaronder werden niet alleen de

blufpoker in verschillende richtingen, en zeker ook staatsrechtelijk een 'vreemde constructie', zoals Pronk blijkbaar al tijdens de VCO-bijeenkomst voor- of doorzag (Tweede Kamer 1979a, p. 2)!

⁵²²) Gebaseerd op de tekst van de eindregeling, zoals die was opgenomen in het in mei 1980 verschenen jaarverslag van de NCO over 1977-'79 (Bijlage I in NCO 1980, p. 107-115, met de tekst van bijlage 4 op p. 113-114).

⁵²³) De compromisvariant was dan ook de enige van de vier waarin van deze *volkenrechtelijke* verantwoordelijkheid werd uitgegaan. Daarnaast was een tweede kenmerk van deze variant, dat er geen nadere eis in stond ten aanzien van de verenigbaarheid van subsidie-aanvragen met het buitenlands-politieke beleid van Nederland. Deze eis stond wel, in een aparte alinea, in de voorkeursvariant van De Koning, de enige die deze verenigbaarheid met Nederlands buitenlandbeleid voorschreef, terwijl in de voorkeursvariant van de NCO geen enkele nadere toetsing van de voor alle aanvragen geldende kwaliteitscriteria werd vereist. [Zie het vervolg van deze noot op p. 921.]

Overigens viel het op dat de minister tijdens het VCO-overleg op 25 januari dit compromis met even veel, of zelfs méér, vuur verdedigde dan de variant waarvoor hij in eerste instantie had geopteerd. Hij gaf dat ook min of meer toe door te zeggen dat de keuze uit deze twee alternatieven 'geen zwart-witzaak' was, en erkende tevens dat zijn alternatief kòn lijden onder een te enge interpretatie van het regeringsbeleid op dat punt (Tweede Kamer 1979a, p. 6). Sommige VCO-leden waren toen echter nog wat voorzichtiger, terwijl het D'66-lid het compromis veel beter vond dan het oorspronkelijke alternatief van De Koning. Pronk, daarentegen, meende dat dit compromis een 'juridische gatenkaas' was, met een 'dermate onzorgvuldige formulering dat [het] ongetwijfeld tot vele ongelukken zal leiden.' – alsof hij daar geen afkeer van had. Bovendien schoof het 'een zware politieke verantwoordelijkheid [door] naar de NCO' (idem p. 5) – een bezwaar dat 'enkele leden' van de NCO-plenaire ook al op 16 januari 1979 hadden aangevoerd, zoals Waarts in zijn brief aan De Koning na die vergadering verklaarde (bijlage Annex 3 in Tweede Kamer 1979b, p. 21).

In het begin van het VCO-overleg had Pronk echter al opgemerkt het als een 'politiek relevant' feit te beschouwen, dat er nu 'overeenstemming tussen de minister en de NCO over programmasubsidiëring bereikbaar' leek. In die omstandigheid, zo stelde hij, was er 'in beginsel geen bezwaar tegen de overgang op dit stelsel' – wat hij overigens meteen daarna weer afzwakte door er opnieuw aan te herinneren, dat hij 'nimmer voorstander' was geweest van dat stelsel en ook nu nog twijfelde aan de noodzaak of opportuniteit ervan (Tweede Kamer 1979a, p. 2).

⁵²⁴) Dit was een betere formulering dan die in het voorkeursalternatief van De Koning, die bij twijfel weliswaar eveneens zo'n contact voorschreef, maar naliet te bepalen aan wie na deze consultatie de beslissing toeviel (de woorden 'alvorens een beslissing te nemen', die bevestigden dat deze beslissing ook bij twijfelgevallen deel bleef uitmaken van de NCO-verantwoordelijkheid, ontbraken in de tekst van De Konings variant – zie Tweede Kamer 1979b, p. 14-15).

buitenlandspolitieke toetsing van subsidie-effecten op Nederlands betrekkingen met andere landen verstaan,⁵²⁵ maar ook de aangepaste eisen aan op multinationale ondernemingen gerichte onderzoeksaanvragen,⁵²⁶ en de wens van de minister de te subsidiëren activiteiten meer te spreiden over 'brede geledingen van de samenleving, teneinde een zo hecht mogelijk draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking te vormen' (MinBuZa 1979c, nr. 2, p.146).

Het geheel van de wijzigingen werd vastgelegd in nieuwe afspraken tussen de minister en de NCO (NCO 1980, p. 107), zoals ook het mandaat van de NCO (opgenomen als bijlage 5 in NCO 1980, p. 114-115) gedeeltelijk werd gewijzigd. Anders dan voorheen werd in dit nieuwe mandaat niet meer gerept over de mogelijkheid tot bijstelling ervan, maar over het 'van kracht' blijven 'tot wederopzegging' (idem p. 115). Daarentegen werd de programmafinanciering vooralsnog wel als een experiment gezien. De nieuwe regeling werd daarom voor een gelimiteerde tijdsduur aangegegaan: 'een termijn van twee jaar', die zou ingaan 'op 1 januari 1980' (aldus punt 10 van de regeling, idem p. 108).⁵²⁷

Voor de genoemde grotere spreiding van de subsidie-activiteiten over brede geledingen van de samenleving werd het kennelijk ook dienstig geacht het aantal lidorganisaties van de NCO uit te breiden. Toen de minister de nieuwe plenaire vergadering installeerde op 29 september 1979 was het aantal organisaties en daarmee vergelijkbare instituties met meer dan de helft uitgebreid (van 30 tot 46).⁵²⁸ Een ander gevolg van de gewijzigde verantwoordelijkheidsverdeling tussen minister en NCO was voorts, dat de eerste niet langer betrokken werd bij geschillen tussen subsidie-aanvragers en de NCO. De rol van beroepsinstantie werd namelijk overgenomen door het Adviescollege. Dit college kwam hiermee op grotere afstand van de NCO te staan, wat tevens werd onderstreept door het feit dat zijn secretariaat, dat voorheen was ondergebracht in de NCO burelen in Amsterdam, met ingang van begin 1979 werd losgekoppeld, en voortaan door DGIS-beambten zou worden vervuld (NCO 1980, p. 20).⁵²⁹ Daarnaast werd dit Adviescollege belast met de

⁵²⁵) Waaraan overigens nog kan worden toegevoegd dat het NCO-db er al snel toe overging om zich bij zijn voorbereiding van de jaarlijkse beoordeling van de aanvragen te laten bijstaan door drie volkenrechtsgeleerden, die daarbij tevens konden adviseren over welke van de aan hen voorgelegde aanvragen wel of niet informatief contact zou moeten worden opgenomen met de OS-minister. De eerste drie juristen die in die hoedanigheid optraden waren de hoogleraren Röling (emeritus van Groningen), Kooijmans (Leiden) en De Waart (VU-Amsterdam). Zij fungeerden in dezelfde rol ook als adviseurs van de MFO's, nadat die eveneens overgingen naar programmafinanciering (het akkoord daarover met De Koning werd weliswaar iets later gesloten (in augustus 1979), maar het fiat van de ministerraad en de VCO kwam pas in mei 1980 tot stand, waarna De Koning het nieuwe stelsel alsnog met terugwerkende kracht invoerde vanaf 1 januari 1980 – zoals reeds besproken in sub-paragraaf 7.3.2).

⁵²⁶) Hiervoor werd eveneens een speciale bijlage opgenomen in de nieuwe regeling (bijlage 2 in NCO 1980, p.111-113). Hoewel deze bijlage gedetailleerd aangaf hoe de betreffende onderzoekers dienden te handelen ten aanzien van de leiding en andere geledingen van de betreffende ondernemingen, bood zij de NCO tevens, zij het ongewild, een ontsnappingsroute om al te rigoureuus toezicht te vermijden. Deze uitweg ontstond doordat de bijlage onderscheid maakte tussen meer wetenschappelijk opgezet onderzoek (waarop de nieuwe richtlijnen van toepassing waren) en het (doen) verzamelen van materiaal over zulke bedrijven louter bedoeld ter ondersteuning van bewustwordingsactiviteiten in het kader van actuele ontwikkelingen of situaties (waarvoor de richtlijnen niet nodig leken). Dit had tot gevolg had dat er vanaf 1979 alleen nog aanvragen binnenkwamen die claimden van de tweede soort te zijn – wat de NCO niet alleen toeliet, maar dat oordeel ook zelf verdedigde (NCO 1980, p.64).

⁵²⁷) Opvallend is dat de proefperiode van de programmafinanciering van de medefinancieringsorganisaties (MFO's), die pas ruim een jaar later tot stand kwam, al meteen op een (vooralsnog) dubbele lengte van die van de NCO werd bepaald (zie subparagraaf 7.3.2).

⁵²⁸) Samen met de drie persoonlijke leden van dit hoogste NCO-orgaan (de voorzitter en vice-voorzitter en een derde lid van het db) en enkele extra zetels voor veldwerkers in NCO-projecten en de Centra voor Ontwikkelingssamenwerking telde dit op tot een plenaire vergadering van 53 stemhebbende leden. Uit Bijlage II van het NCO-jaarverslag (1980, p.116-117) blijkt echter wel dat enkele van de 16 nieuwe lidorganisaties grote aantallen mensen representeerden, zoals de twee centrale vakorganisaties, drie centrale landbouworganisaties en de Centrale van Plattelandsvrouwenorganisaties.

⁵²⁹) Overigens bleef, net als voorheen, voor aanvragers die het uiteindelijk ook niet eens zouden zijn met de herbe-

voorbeoordeling van het jaarverslag van de NCO ten behoeve van de beoordeling achteraf door de minister van het in het voorafgaande jaar gevoerde beleid van de NCO. Ook behield het zijn oude taak om, gevraagd of ongevraagd, zowel de minister als de NCO te adviseren over kwesties van voorlichting en bewustwording inzake ontwikkelingssamenwerking (idem). Tevens werd bij BuZa een nieuwe coördinator voor NCO-aangelegenheden aangesteld.⁵³⁰

We zagen dat De Koning geleidelijk aan ging geloven in het nut van het programfinancieringsmodel en ook steeds meer vertrouwen kreeg in de oplosbaarheid van conflicten en meningsverschillen in, met, en over de NCO door middel van overleg met haar vertegenwoordigers. Het was indicatief voor de eerdere verhoudingen dat zijn aanwezigheid bij de installatie van de nieuwe plenaire vergadering in september 1979 de eerste keer was dat hij persoonlijk in dit orgaan van de NCO optrad. Maar de toon van zijn redevoering bij die gelegenheid kan zonder aarzeling als verzoenend en beloftevol voor de toekomst worden gekenschetst.⁵³¹

De nieuwe financieringsconstructie van de NCO had tot gevolg dat de NCO al vóór de officiële ingangsdatum de ontvangen subsidie-aanvragen voor 1980 zelf moest beoordelen volgens de nieuwe spelregels.⁵³² Het Jaarplan 1980, dat de uitkomst van de NCO-besluiten aan de minister rapporteerde, bevatte echter alleen de in het najaar van 1979 ontvangen aanvragen in de officiële projectronde (NCO 1980, p. 58). Later bleek dat er (uiteindelijk) in totaal 114 grote projecten werden goedgekeurd in het eerste programsubsidiejaar, en dat daarnaast het NCO-db ook nog 110 kleine projecten honoreerde; deze waren geselecteerd uit een totaal van 136 grote aanvragen en 143 kleine, zodat het aantal afwijzingen van grote aanvragen in eerste instantie daalde van 24 tot 22, terwijl het aantal afwijzingen van kleine aanvragen 33 bedroeg (Harn 1981b, p.32).

Over de via de officiële projectronde goedgekeurde grote projecten van 1980 bracht het Adviescollege in mei van dat jaar rapport uit aan de minister.⁵³³ Hoewel het college heel lovend was

oordelingsuitspraak van het Adviescollege, nog steeds verder beroep mogelijk bij de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State. Siekmann wees erop dat deze Afdeling deze blijvende mogelijkheid expliciet bevestigde in een nieuwe uitspraak in maart 1981, gedaan naar aanleiding van het geschil met de *Boycot Outspan Aktie*. Opmerkelijk is dat blijkens de motivatie in deze uitspraak de NCO ook onder vigeur van de programmafinanciering nog steeds werd beschouwd als een 'administratief orgaan welks besluiten overheidsbeschikkingen zijn'; zij geeft immers 'uitvoering aan een taak die de overheid zich heeft aangetrokken en die met overheidsgelden wordt bekostigd' (aldus Siekmann 1982, p. 332, inclusief de noten 9 en 11).

⁵³⁰) Dat werd drs. A.R.M. Schutte, die in oktober 1978 op stel en sprong was teruggeroepen uit Bolivia (waar hij veldleider was bij de SNV). Deze werd meteen ingeschakeld bij de net begonnen onderhandelingen met de NCO en nam toen tevens de NCO-taken over van de in noot 517 genoemde auteur van het tweede memorandum, G.J.A.M. Bos. Schutte's taken (waaronder ook het secretariaat van het Adviescollege) werden met onmiddellijke ingang losgemaakt van VDO en aanvankelijk in een aparte eenheid onder DGIS Van Gorkom geplaatst. Later, in augustus 1980, werd Schutte hoofd van het nieuwe Bureau Voorlichting en Bewustwording in Nederland, dat conform de gewijzigde status van de NCO, deel ging uitmaken van de nieuwe Directie Particuliere Activiteiten, Onderwijs- en Onderzoeksprogramma's (DPO).

⁵³¹) Al wees de minister ook op de nog alom bestaande meningsverschillen over taken en uitvoeringswijzen van de NCO, en liet niet na de aanwezigen in duidelijke maar niet onvriendelijke woorden te wijzen op de noodzaak zich voldoende rekenschap te geven van de 'politieke marges waarbinnen men zich moet bewegen' (p. 420 van de tekst van deze rede, afgedrukt in IS 1979, p.419-420).

⁵³²) De laatste volgens het oude systeem ontvangen en door de minister finaal beoordeelde subsidie-aanvragen waren dus die voor 1979 geweest. Terwille van het overzicht vermeld ik nog, dat de NCO-plenaire van de in 1978 ontvangen grote aanvragen er 23 zelf afkeurde, en dat de minister vervolgens van de 89 aan de hem voor-gelegde aanvragen er maar twee afwees, en een derde pas in tweede instantie doorliet. Daarnaast accepteerde De Koning *alle* tussentijds ontvangen kleine aanvragen die hem werden voorgelegd (in totaal 62) en 11 buiten de projectronde voorgedragen grote aanvragen (NCO 1980, p. 54). Dit waren wel voorboden van de zich geleidelijk verbeterende relatie tussen de NCO en de minister.

⁵³³) Ik citeer hierna uit de desbetreffende brief, d.d. 7 mei 1980, van de waarnemende voorzitter van het Adviescollege, drs.J.J.Ter Laak (na Van den Heuvels vertrek enkele dagen eerder), en uit de schriftelijke reactie op deze brief van De Koning van. 4 juli 1980 (beide opgenomen in IS 1980, respectievelijk p.469-471 en 467-469).

over de 'zeer consciëntieuze' wijze waarop de NCO de aanvragen had beoordeeld en ook instemde met de financiële kant van de toewijzingen (IS 1980, p. 469), maakte het ook enkele kritische kanttekeningen: bij voorbeeld, dat er bij de 42 nieuwe aanvragen maar 26 zaten die van nieuwe aanvragers kwamen (waarvan er ook nog 12 werden afgewezen), en dat er te weinig 'kleinschalige initiatieven in de regio' waren. Ook merkte het college op dat de relatie met de ontwikkelingsproblematiek in 'veel projecten te vaag' was (idem, p. 470), en dat er in de voorbije twee jaar 'weinig vooruitgang [was] te bespeuren in de dialoog tussen NCO en bedrijfsleven' (idem, p. 471). Overwegend tevreden was het AC daarentegen wel over de volkenrechtelijke toetsing, die de NCO met behulp van de drie volkenrechtsgeleerden had uitgevoerd; die had geen enkele verboden actie opgeleverd – al plaatste het wel een vraagteken bij de NCO-mening dat dit verbod alleen gewapend geweld gold (idem, p. 470).

In zijn in juli 1980 aan de Eerste en Tweede Kamer toegestuurde reactie stelde De Koning dan ook dat hij dit advies van het Adviescollege 'over het algemeen' kon 'onderschrijven', terwijl hij zijn 'waardering' uitsprak voor de 'hoeveelheid' werk die was verricht, die 'grotendeels op vrijwilligerswerk' was gebaseerd (IS 1980, p. 468). Hij onderstreepte echter ook enkele van de kritische noten van het college. En er waren ook nog andere punten van commentaar dat de minister had. Die weerhielden hem echter niet van de conclusie, dat de programmasubsidie en de grotere verantwoordelijkheid van de NCO 'goed blijken te kunnen werken' (idem p. 469). Er volgde wel verder overleg met de NCO in november 1980, maar dat eindigde, volgens het jaarverslag van dat jaar, 'bevredigend voor beide partijen; "tekst en geest" van het subsidie-akkoord werden nogmaals onderschreven' (NCO 1981, p.11).⁵³⁴

Gegeven deze tevredenheid zou er in de projectronde voor 1981 geen wezenlijk andere aanpak te verwachten zijn geweest, ware het niet dat er voor dat jaar een gebrek aan financiële middelen voorzien werd.⁵³⁵ Terwijl tot en met 1980 de NCO-begroting toereikend was gebleken voor alle kwalitatief als goed beoordeelde subsidie-aanvragen, werd in dat najaar duidelijk dat dit in 1981 niet meer zou kunnen: het NCO-db voorzag een tekort van ruim f. 2 mln, maar kon De Koning niet vermurwen hiervoor het begrotingsbedrag bij te stellen – hoewel het aantal nieuwe aanvragen voor de projectronde van 1981 nog sterker was toegenomen (plus 25 procent, tegenover 15 procent in 1980 ten opzichte van 1979).⁵³⁶ De NCO was dus genoodzaakt om financiële kortingen toe te passen, en deed dat ook.⁵³⁷

Ondanks de krappe financiële situatie in 1981 nam het totaal van de uiteindelijk goedgekeurde projecten ook nog toe door twee grote aanvragen die buiten de projectronde om werden toegewezen (NCO 1982, p.4 en bijlage 2, p.2). Bovendien kwamen er nog zeven met succes ingestelde beroepsprocedures bij het Adviescollege terug, en keurde het db in de loop van 1981 nog 97 van

⁵³⁴) Een ander blijk van de gewijzigde verhoudingen was de suggestie van De Koning aan zijn nieuwe NCO-coördinator een reactie in te sturen op de op 25 november 1980 in *het Parool* verschenen aanval op de NCO door het nieuwe lid van de VVD-Tweede Kamerfractie, Frits Bolkestein. Schutte's commentaar, gepubliceerd op 18 december, corrigeerde een lange reeks van fouten en scheve voorstellingen van zaken in Bolkensteins kritiek. (Ik dank Schutte voor het toezending van de twee stukken en ook voor de vele malen dat hij mij voor andere kwesties telefonisch en per mail behulpzaam was).

⁵³⁵) Zoals eerder besproken in subparagraaf 7.3.1 zou Nederland in 1981 nominaal de laagste groei van zijn NNIfk in deze periode meemaken (1,6 procent). Reëel ontstond er achteraf gezien zelfs een daling van 5,1 procent!

⁵³⁶) In zijn volgende MvT (voor 1982), die vier dagen nadat het kabinet was opgevolgd door het kabinet-Van Agt-2 uitkwam, lichtte De Koning zijn probleem toe. Daarbij kwam echter ook een verwijt dat hij had aan de NCO naar voren; die had zich volgens hem te weinig ingespannen om tijdig 'beleidsmatige prioriteiten' te stellen (MinBuZa 1981d, nr. 2, p.149).

⁵³⁷) Voor de details verwijs ik het Jaarverslag 1980 (waarin het Jaarplan 1981 was opgenomen – NCO 1981). In dit jaarplan werd overigens gesteld dat de resulterende keuze van de om de genoemde redenen geheel of gedeeltelijk afgewezen aanvragen ook werd geleid door de in 1980 begonnen bezinning op de beleidsprioriteiten (idem p. 17-22).

de ontvangen kleine aanvragen (beneden f. 10.000) goed (idem, respectievelijk p. 21 en 4). Optelling van de verschillende cijfers geeft weliswaar de indruk dat de totale NCO-omzet in 1981 toch nog steeg, maar tegenstrijdigheid in het Jaarverslag (NCO 1981) en ontbrekende gegevens over de geslaagde beroepschriften en het Subsidiefonds verhinderen verificatie van deze indruk.

Ik eindig dit overzicht van 1981 met een korte vermelding van de eveneens in harmonie verlopen volkenrechtelijke toetsing (gesteund door de drie volkenrechtsdeskundigen⁵³⁸), en dat er alleen een meningsverschil ontstond met het Adviescollege over de door de NCO gehanteerde categorisering van multinationalprojecten (over dit meningsverschil, zie *IS* 1982, p. 81).

De gebeurtenissen in en rond de NCO in het najaar van 1981 en in 1982 behoren in principe niet tot de stof van dit hoofdstuk. Ik kan mijn betoog echter niet afbreken zonder melding van de grote moeilijkheden die de NCO tegemoet ging bij de evaluatie van de proefperiode met programmafinanciering.⁵³⁹ Daarover bleek de volgende OS-minister, Van Dijk, namelijk heel andere opvattingen te hebben, en die maakten dat de tot in 1982 verlengde proefvaart van de NCO halverwege dat jaar zelfs afbrak: er ontstond een breuk met deze minister, toen de meerderheid van de plenaire zijn wijzigingsvoorstellen afwees. Van Dijk maakte vervolgens korte metten met dit NCO-orgaan, en schortte de subsidie vanaf dat moment op. Ook benoemde hij een interimbestuur, en werd de projectronde voor 1983 uitgesteld.⁵⁴⁰ In september 1982 had Van Dijk echter voldoende nieuwe lidorganisaties gevonden, die naast een deel van de oude, de nieuwe plenaire vergadering zouden gaan vormen. De programmafinanciering werd gehandhaafd, maar de beoordeling en toewijzing van de subsidies werd overgedragen aan het db, dat wel door deze plenaire werd benoemd, maar na overleg met de minister. Ten slotte mocht de opvolgster van Van Dijk, mevrouw Schoo (OS-minister in het eerste kabinet-Lubbers, dat op 4 november 1982 was aangetreden), op 9 november de nieuwe NCO-plenaire installeren.

Zo kwam er een einde aan 'één van de meest bewogen jaren' uit de toch al incidentrijke geschiedenis van de NCO.⁵⁴¹ Helaas zou het niet het laatste roerige jaar van de NCO blijven. Na een opmerkelijk aantal nieuwe voorzitterscrises en -aflossingen, en voortgezette rechts-populistische aanvallen, haalde de NCO in 1991 nog wel haar twintigste verjaardag. Vier jaar later, na een fusie,

⁵³⁸) Hoewel die onderling wel een meningsverschil kregen over een aan de Palestijnse kwestie gewijd voorstel van Pax Christi en K&O, dat na raadpleging van de minister werd ingetrokken (Siekman 1982, p. 336-338). Tegen een daarna door het NCO-db aangepaste versie van het voorstel had De Koning geen bezwaar, zo schreef hij aan de Tweede Kamer in antwoord op schriftelijke vragen van drie leden (*IS* 1981, p. 179-180).

⁵³⁹) Dat daarvan aanvankelijk niet zo veel te vrezen was, al werden er wel enkele knelpunten aangestipt, was wel de strekking van een memo van Schutte aan De Koning van 26 juni 1981 (opgenomen in Dierikx et al., red., 2007, p. 808-811). Maar dat zou heel anders uitpakken, dankzij de OS-minister die De Koning op 11 september 1981 opvolgde: drs. C.P. van Dijk (eveneens CDA).

⁵⁴⁰) Een belangrijke factor hierbij was dat Van Dijk gesterkt werd door enkele oude tegenstanders van de NCO, die reeds vóór 31 december 1981 lieten merken hun verzet tegen de programmafinanciering nog niet te hebben opgegeven (met als meest geruchtmakend een abominabel eenzijdig rapport van de Teldersstichting van de VVD in die zelfde maand). In de eerste helft van 1982 zou er nog veel meer ophef ontstaan, terwijl er diverse nieuwe rapporten het licht zagen die de minister tot ingrijpende herziening of afschaffing aanspoorden. (Van der Veen biedt een aardig compleet overzicht van de vele onderzoeken die sinds 1972 aan de NCO zijn gewijd: naast het omvangrijke (maar welwillende) rapport van het Instituut voor Ontwikkelingsvraagstukken (IVO) uit Tilburg, dat al in 1980 uitkwam, noemt hij nog zeven andere rapporten en talloze discussienota's, brieven en opiniestukken, die in 1981 en '82 de stemming in het land kleurden, met als slot de standpunten van enige fracties in de Tweede Kamer vlak voordat Van Dijk in 1982 zijn beslissingen nam (Veen 1982, p. 301, noot 1, p. 306, noot 8, en p. 307 en 308). Opmerkelijk is dat Van Dijk de als feestelijk bedoelde viering van de tiende verjaardag van de NCO op 24 oktober 1981 in de Jaarbeurs te Utrecht aangreep om het eerste schot voor de boeg te geven: er zou een andere wind gaan waaien, zo noteerde *de Volkskrant* van 26 oktober 1981.

⁵⁴¹) De aangehaalde woorden zijn van de nieuwe NCO-voorzitter, Hein Roethof, oud-Tweede Kamerlid voor de PvdA (in zijn voorwoord van het jaarverslag 1982 – NCO 1983), die Coppes per 1 januari 1983 opvolgde. De laatste verloor door zijn pogingen het verzet te matigen het vertrouwen van de oude plenaire meerderheid.

verbreedde haar doelstelling zich naar Duurzame Ontwikkeling (NCDO). Maar haar subsidie-activiteiten moesten na 2010, onder een 'halve' staatssecretaris (Knaapen, CDA) van het gedoogkabinet-Rutte, worden gestaakt.

Zoals aan het begin van deze subparagraaf is geconstateerd, wilde De Koning voor de versterking van het OS-draagvlak ook gebruik maken van zijn eigen voorlichtingsdienst: VDO. Over de vraag of hij voor deze dienst echter ook extra taken en/of bijzondere activiteiten op het oog had, bleef verschillende jaren onduidelijkheid bestaan. Maar dat leek tegen het einde van De Konings OS-periode te zijn veranderd: er was weinig bijgekomen, en per saldo verminderde het aantal taken en bezigheden waarschijnlijk (onder andere de administratieve en politieke begeleiding van de NCO en het secretariaat van het daarbij fungerende Adviescollege, en de onder Pronk gestichte eigen kinder- en jeugdperiodieken: *SamSam* en *Troef*, die van VDO over werden gedragen aan het KIT en de uitgeverij Keesing.⁵⁴² Er bleef over de nieuwe taken van VDO jarenlang mist hangen.⁵⁴³ Pas in de laatste MvT van dit kabinet (voor 1982) werd meegedeeld dat er een (overkoepelende) Directie Voorlichting was ingesteld, waaronder de bestaande drie voorlichtingsdiensten zouden ressorteren. Maar over de 'verdere inhoud' van wat met 'een geïntegreerd voorlichtingsbeleid' werd beoogd, werd nog nagedacht (aldus MinBuZa 1981d, nr. 2, p. 57).⁵⁴⁴

De voorlaatste MvT (voor 1981) van De Koning had nog wel iets dat nieuw leek te zijn voor BuZa – en misschien voor VDO, ook al werd die er niet bij genoemd. Er zou besloten zijn 'in de nieuwe Directie Particuliere Organisaties' (DPO)⁵⁴⁵ een speciaal 'Bureau Activiteiten Nederland te formeren', dat de taak zou krijgen 'een meer consistent beleid' te ontwikkelen met betrekking tot de sterk toenemende activiteiten van gemeenten, provincies en incidentele particuliere groepen in en over afzonderlijke ontwikkelingslanden, of over de ontwikkelingsproblematiek en -samenwerking in het algemeen ('tot medio 1979' waren de contacten met zulke lokale en regionale initiatieven 'grotendeels op ad-hocbasis door verschillende bureaus' van DGIS behandeld). Dit nieuwe bureau, dat ik in noot 530 omschreef als het 'Bureau Voorlichting en bewustwording in Nederland' – wellicht de latere naam van hetzelfde bureau –, waarvan Schutte in augustus 1980 het nieuwe hoofd werd, leek dus ook te worden belast met taken die voorheen tot de NCO behoor-

⁵⁴²) De motieven die De Koning voor deze verhuizing opgaf waren voornamelijk financieel en oplage-technisch van aard, maar Sauer en Burger vermoedden, met name ten aanzien van het op de middelbare scholen gerichte *Troef*, ook politieke motieven als belangrijkere reden (al berustte hun commentaar grotendeels op informatie van medewerkers en ex-medewerkers van VDO die tegen de verhuizing waren (Sauer & Burger 1979).

⁵⁴³) De Konings eerste MvT (voor 1979) bevatten daarover nog geen mededelingen en alleen administratieve mededelingen over een 'tweeledige taak' van de VDO, waarbij de tweede wel heel erg op die van de NCO leek (MinBuZa 1978a, nr. 2, p.128). Zijn tweede MvT had wel iets meer tekst over de VDO, maar stelde alleen dat er ruimte was voor nieuwe activiteiten; daarbij lag de nadruk vooral op voorlichting aan de jongere generatie, en er waren maatregelen 'in voorbereiding' om de drie bestaande voorlichtingsdiensten op BuZa 'tot een nauwere samenwerking' te laten komen (naast VDO waren dat de 'Directie Perszaken en Nieuwsvoorziening Buitenlandse Zaken' en de 'Directie Culturele Samenwerking en Voorlichting Buitenland' (idem 1979b, nr. 2, p. 5-6). De MvT voor 1981 zweeg echter in alle talen over deze voornemens. Tegelijkertijd verscheen er wel, voor het eerst na drie jaar, een begrotingsbedrag bij de post, die nu tevens een bredere omschrijving had gekregen: 'overige voorlichtings- en bewustwordingsactiviteiten.' De eerder ontbrekende bedragen en een eerder weggelaten hele regel bleken op fouten te berusten: in werkelijkheid was het bedrag voor 1980 met f 4,0 mln. begonnen en in 1981 gezakt naar f 3,8 (idem 1980b, p. 158).

⁵⁴⁴) De daarvoor aangekondigde notitie aan het parlement werd pas op 30 november 1981 door de beide opvolgers, Van der Stoep en Van Dijk, verzonden. En ook toen was de samenwerking tussen de drie diensten kennelijk nog niet rond, want de benodigde reorganisatie zou slechts 'geleidelijk worden geëffectueerd' (volgens de enige MvT van het interim-kabinet-Van Agt-3, waarin Van der Stoep intussen was opgevolgd door Van Agt zelf – MinBuZa 1982, p. 65).

⁵⁴⁵) De in deze zin vermelde naam van deze directie stond in deze MvT (MinBuZa 1980b, p. 162), maar de uitgebreidere naam die ik in noot 530 heb gebruikt schijnt de officiële te zijn (althans volgens de afkortingenlijst in Dierikx et al., red., 2007, p. LII).

den. Daarnaast zou het, in het kader van het 'actieve beleid' dat de minister wilde gaan voeren ten aanzien van de gemeentelijke en provinciale OS-activiteiten, nauw gaan samenwerken met zowel de NCO als de vier MFO's. Hoewel deze MFO's 'al vaak' beschikten over contacten met de betreffende groeperingen, terwijl de NCO 'in sommige gemeenten al' bewustwordingsprojecten subsidieerde, kondigde de minister aan dat hij 'het initiatief' had genomen tot overleg met deze vijf instellingen over de mogelijkheid om 'tot een gezamenlijk beleid' te komen' (MinBuZa 1980b, p. 162).

Deze MvT leek echter wel onbekend te zijn met wat de NCO al sinds 1974 deed om zowel met het ministerie van CRM als 'met een steeds groeiend aantal gemeenten en provincies' te overleggen over het coördineren en uitbreiden van vergelijkbare OS-activiteiten – in de recente jaren waren daar 'tien' provincies en 'een twaalfstal' gemeentebesturen bij betrokken, waarbij tot aan de eerste maanden van 1980 'vijf' van de laatste uit hun gemeentebegrotingen subsidies verleenden aan 'doorlopende projecten' (NCO 1980, p. 26-27). Nauw samenwerken met DGIS, dat ook zijn contacten met lokale en provinciale instanties en groeperingen had en zijn projecten in ontwikkelingslanden daarbij kon inbrengen, was stellig nuttig. Maar er was ook wel bezorgdheid over wat de overheid daar nog meer bij wilde bevorderen.

Waarschijnlijk werd de soep echter minder heet gegeten dan hij aanvankelijk leek te worden opgediend. In de MvT (voor 1982) werd althans meegedeeld, dat het bedoelde overleg met de vijf genoemde organisaties en ook met de SNV 'in positieve zin kon worden afgerond' en dat er gezamenlijke uitgangspunten en criteria waren geformuleerd; plaatselijke en regionale initiatieven zouden worden gecoördineerd en waar mogelijk op elkaar worden afgestemd. En met de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken was overleg gaande vanwege de onder deze vallende verantwoordelijkheid voor de financiering van gemeenten en provincies (MinBuZa 1981d, nr. 2, p.151).

Vervolgens leek de volgende OS-minister, Van Dijk, wat meer terughoudend te zijn, zoals uit diens enige MvT (voor 1983) bleek (idem 1982, nr. 2, p.152). Deze meldde daarin wel nog resultaten over een samen met de minister van O&W voorbereid 'Educatief Project Ontwikkelings-samenwerking' (EPOS), dat de 'integratie van ontwikkelingseducatie in de eerste fase van het reguliere voortgezette onderwijs' beoogde (idem, p.65).

Hoe het ook zij, de diverse initiatieven van overheidszijde hebben de verdere groei van de gemeentelijke voorlichting en bewustwordingsactiviteiten waarschijnlijk niet belemmerd. Zonder daar hier verder op in te gaan, was enkele jaren later reeds 'een op de drie gemeenten op enigerlei wijze actief' op OS-gebied, terwijl het aantal gemeentelijke 'collegeprogramma's' met een paragraaf over ontwikkelingssamenwerking 'groeide van 43 in 1982 tot 153 in 1986'.⁵⁴⁶

Vermeldenswaard zijn verder ook verscheidene andere draagvlakbevorderende activiteiten van de overheid, al of niet samen met particuliere organisaties en groepen in het land, die ik in het vorige hoofdstuk de revue liet passeren. Die ontwikkelden zich onder De Koning verder, doorgaans langs de reeds door Pronk ingeslagen wegen. Veel nieuws valt er hier niet over te vertellen, afgezien van nieuwe publicaties uit onderzoeksprojecten (zoals *SOW* en *Remplod*⁵⁴⁷); en een akkoord over een nieuwe vorm van samenwerking tussen sociaal-wetenschappelijke onderzoekers uit India en Ne-

⁵⁴⁶) Zo rapporteerde de door de NCO en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) uitgevoerde inventarisatie: 'Gemeenten Zonder Grenzen', aangehaald door Klijn en Van Tongeren, in een tweede herziene druk van een brochure met praktische tips en mogelijke contacten voor beginnende gemeentelijke initiatieven (Klijn & Tongeren 1988, p.1). Voor een recenter overzicht, zie Bruggeman (2011). Paul van Tongeren, die sinds de eerste helft van de jaren zeventig als staflid van de NCO een leidende rol speelde bij het stimuleren en coördineren van gemeentelijke OS-activiteiten, heeft mij in 2012 diverse malen met mondelinge informatie geholpen en documentatiemateriaal ter beschikking gesteld, waarvoor ik hem gaarne dankzeg.

⁵⁴⁷) Respectievelijk het MOIRA-boek van Linnemann et al. 1979, en de eindconclusies en aanbevelingen van het Remplod-team in maart 1978. Over deze laatste zie ook de MvT voor 1979 (MinBuZa 1978a, mo. 2, p.109) en over het verdere werk van SOW werd verslag gedaan in de MvT voor 1982 (MinBuZa 1981d, no. 2, p.74-76).

derland in het *Indo-Dutch Programme on Alternatives in Development* (Idpad⁵⁴⁸) Voortzetting in gewijzigde vorm vond voorts plaats van het *Programma voor Universitaire Ontwikkelingssamenwerking* (PUO⁵⁴⁹) en nieuwe beleidsadviezen kwamen uit van de RAWOO en de NAR, naast eerbetoon aan journalisten of voor bijzondere journalistieke producties door middel van de jaarlijkse *Dick Scherpenzeelprijs*.⁵⁵⁰

Een club die De Koning overigens een even warm hart toedroeg als zijn voorganger, was die van de IFDA, die eveneens de ontwikkeling van ontwikkelingsalternatieven bepleitte. Nadat hij in januari 1978 Pronk had benoemd als Nederlands lid van een internationale stuurgroep die de discussie over zulke alternatieven moest bevorderen, trad De Koning op als gastheer van een op verzoek van de VN door de IFDA in juli 1979 georganiseerd symposium in Scheveningen over de voorbereiding van de internationale onderhandelingen over DD-3 (het akkoord daarover is reeds in subparagraaf 7.2.4 besproken).⁵⁵¹

Tot slot, de zorgen die Pronk had over de omvorming van het KIT in Amsterdam konden ook onder De Koning nog niet worden begraven. Nadat deze het bestuur op 5 mei 1978 een brief met zijn wensen had voorgelegd, schreef een medewerker van SA twee jaar later (in een memo aan Van Gorkom van 21 mei 1980), dat het overleg met het KIT 'op een dood spoor' was geraakt, met name omdat de KIT-leiding niet echt bereid leek aan de vereiste veranderingen mee te werken.⁵⁵² Het duurde enige maanden voordat het KIT-bestuur in februari 1981 met een nota kwam die een overzicht gaf van de (geplande) activiteiten in 1980-'85. Hoewel daarin nogal wat slagen om de arm werden gehouden was De Koning er tamelijk mild over (zo blijkt uit de begeleidende brief,

⁵⁴⁸) De Indiase Council of Social Science Research (ICSSR) en het Nederlandse Instituut voor Maatschappij-Wetenschappelijk Onderzoek in Ontwikkelingslanden (IMWOO) sloten hun samenwerkingsovereenkomst pas in december 1980, nadat de eerdere contacten waren opgeschort ten gevolge van de politieke noodtoestand in India. De eerste onderzoeksprojecten startten in 1981 (Barman Chandra & Stuijvenberg 1987, p.1 en 5).

⁵⁴⁹) In het zo geheten 'PUO-nieuwe-stijl' werd meer nadruk gelegd op duurzame en meer omvattende vormen van onderwijsamenwerking met universiteiten in ontwikkelingslanden gericht op capaciteitsvergroting en kwaliteitsverbetering (MinBuZa 1978a, no. 2, p.118). Tegen het eind van De Konings periode liepen er negen van deze samenwerkingsverbanden, met 'inmiddels een vijftigtal projecten in een groot aantal disciplines' in uitvoering, naast drie initiërende projecten in andere landen (MinBuZa 1981d, no. 2, p.141).

⁵⁵⁰) In 1978 werd De Koning verrast door de jurybeslissing de Scherpenzeelprijs van dat jaar toe te wijzen aan filmmaker Joris Ivens. Bij de overhandiging sprak de minister 'grote waardering' uit voor Ivens 'grondige aanpak en artistieke verfilming van het complexe ontwikkelingsproces in China'. Maar hij verheelde niet dat hij diens pleidooien voor een 'collectivistische' aanpak niet deelde (IS 1978, p. 409).

In 1979 ging de Scherpenzeelprijs naar Trouw-journalist Nico Kussendrager en in 1980 naar een reeks vertaalde boekpublicaties van schrijvers uit de Derde Wereld in de Derde Spreker-serie van de Novib. Nadat in 1981 de prijs voor het eerst werd geweigerd door twee radioprogramma's van de IKON, besloten Van Dijk, Schoo en Bukman geen nieuwe prijzen meer uit te reiken. Totdat Pronk in 1991 de draad weer op liet nemen.

⁵⁵¹) Het verslag van het IFDA-symposium in Scheveningen, waaraan een veertigtal internationale deskundigen deelnam, werd opgesteld door de Indiase rapporteur, Dr.Rajni Kothari (op dat moment voorzitter van de in noot 548 genoemde moederorganisatie van Idpad in India). Dit verslag is bewerkt door de toenmalige vice-president van IFDA, ex-DGIS Jan Meijer (en gepubliceerd in IS 1979, p.369-374).

⁵⁵²) Beide stukken zijn opgenomen in Dierikx et al., red., 2007: de brief van De Koning aan het KIT-bestuur op p. 124-129, en het SA-memo op p. 558-560, met de geciteerde woorden op p. 558. De kritiek op de KIT-leiding in dit laatste memo werd ondersteund door een brief van een 'ex-inwoner' van het KIT, Dr.H.J.Tieleman, secretaris van de *Commissie Plattelandsontwikkeling*, die in een bijgebouw van het KIT gehuisvest was. Deze brief van 5 mei 1980 onthult, dat er naast tal van organisatorische problemen, grotendeels toe te schrijven aan het 'totale failliet van het instituutsbeleid in de afgelopen jaren' (p. 8), ook grote personeelsproblemen waren, onder andere tot uiting komend in 'extreem hoog ziekteverzuim' en 'hoog personeelsverloop' (p. 3). Een artikel in het FNV-blad 'De ambtenaar' in 1980 (op de fotokopie die ik ervan bezit is de datum van deze publicatie niet leesbaar) liet enkele leden van de KIT-ondernemingsraad aan het woord, die hun hart luchtten over de 'versteende denkwereld' in het KIT. En de voorzitter van deze ondernemingsraad, Wim Hart, sprak in zijn nieuwjaarsrede in januari 1981 van 'een zwabberende gang van het directiebeleid' – aangehaald in een artikel in *Vrij Nederland* van 4 april 1981, waarin ook een bestuurslid van het KIT (Prof. W.Tims) werd geciteerd, die toegaf dat de 'noodzakelijke reorganisatie' van het KIT 'afgrijselijk moeilijk van de grond' kwam (Sijmons 1981).

d.d. 25 februari 1981, waarmee hij deze nota aan de Tweede Kamer toezond). De VCO, die er op 8 april 1981 met hem over sprak, was het in grote lijnen met de minister eens, hoewel drie van de vier fractievoordvoerders ook kritiek hadden op de wijze waarop DGIS met het KIT had gecommuniceerd.⁵⁵³ De uitkomst van het nadere DGIS-onderzoek werd pas eind 1981 verwacht, maar ook Van Dijks MvT voor 1983 kon nog niet tot afsluitende conclusies komen (MinBuZa 1982, nr. 2, p.152).

Of al deze, en andere niet genoemde, activiteiten in deze periode ook werkelijk tot verdere versterking van het OS-draagvlak hebben geleid is moeilijk echt te meten. Maar bijgedragen hebben zij stellig. En ook de inzet van de particuliere sector en zijn ontwikkelingshulp werden effectiever, en zijn kritische rol droeg daaraan eveneens bij – de andere vraag die ik in de inleiding van deze sectie stelde. De Koning had meestal een aangenaam open houding tegenover kritiek uit diverse hoeken, zoals ook zijn instelling van de programmafinanciering van de NCO en de MFO's bevestigde. In de na hem volgende perioden veroorzaakten OS-ministers meer problemen, hoewel het draagvlak desondanks nog langere tijd bleef groeien.⁵⁵⁴ Wel signaleert dezelfde bron ook afnemende aandacht voor structurele veranderingen in de wereld (Beerends & Broere 2004, p. 247-250). Vergelijkbare draagvlakcijfers werden in de recentere jaren echter niet meer gehaald. De opleving van populistische sentimenten in de politiek (Fortuyn, Wilders, Baudet, en de VVD in hun kielzog) en de economische en Eurocrises daarna, hebben ontwikkelingssamenwerking meer in de schaduw gedrukt. Op de negativistische kritiek die uit die kringen opklonk wisten de overheid, de particuliere ontwikkelingslobby en de activistische 'mondiale burgerbeweging' echter nauwelijks een effectief weerwoord te bieden.

Reorganiseren zonder eind en de interdepartementale kwestie

In het vorige hoofdstuk hebben we gezien dat de interne discussies over de bestuurlijke en organisatorische problemen in het ambtelijke apparaat van ontwikkelingssamenwerking zich in de laatste twee jaren van Pronks eerste OS-periode toespitsten op de vraag of en hoe de twee naast en tamelijk los van elkaar operende DGIS-directies DTH en DFO – respectievelijk voor de technische en de financiële hulp – konden worden samengebracht in één samenhangend institutioneel kader voor de bilaterale hulp. De moeilijkheden die Pronk daarbij ontmoette verhinderden niet alleen dat er op 19 december 1977, toen het kabinet-Van Agt-1 van start ging, nog niet meer dan een vaag en door velen betwist idee bestond over hoe deze twee nogal ongelijke en qua werkwijze sterk van elkaar verschillende directies geïntegreerd zouden kunnen worden. De strubbelingen belemmerden ook het gesprek over een betere rolverdeling tussen de door Pronk niet altijd gerespecteerde departementsleiding en de andere onderdelen van het uitvoerende apparaat – hoewel daaraan volgens sommigen ook nog prealabele vragen waren verbonden (zoals was betoogd door het hoofd van DTH: Kramer, in een zeer kritische memo aan Pronk, besproken in subparagraaf 6.3.4).

Het bleek dan ook al spoedig dat in het eerste volle kalenderjaar van De Konings OS-bewind nog bergen werk moesten worden verzet vooraleer helder kon worden welke veranderingen nodig

⁵⁵³) De brief van De Koning en de Nota van het KIT zijn opgenomen in MinBuZa 1981b, nr. 1 en 2, en het verslag van de VCO-bespreking staat in: Tweede Kamer 1981a.

⁵⁵⁴) Het recentere 'draagvlakonderzoek' van de NCDO uit 2002 dat Beerends en Broere aanhalen, rapporteerde bij voorbeeld nog altijd een steun van '79 procent' van de ondervraagden voor het officiële ontwikkelingsbudget van Nederland, terwijl ook toen nog 'ruim een kwart' van dezen vond dat deze hulp 'verhoogd moest worden' – een draagvlak dat volgens een OESO-onderzoek uit 2003 alléén door Ierland werd overtroffen (Beerends & Broere 2004, p. 247)

zouden zijn en hoe die moesten worden doorgevoerd – zowel op BuZa als bij de beleidsuitvoering op de ambassades in de ontvangende ontwikkelingslanden. In deze sectie zal ik proberen dit proces chronologisch te belichten en na te gaan hoever men aan het eind van deze kabinetsperiode gekomen was. Daarbij en daarna komt ook de delegatie naar 'het veld' ter sprake, die aanvankelijk sneller leek te gaan (maar niet heus!). Voorts bespreek ik in deze sectie ook de vertwijfelde pogingen die De Koning en zijn staf deden op de altijd al haperende interdepartementale menings- en besluitvorming te verbeteren – wederom tevergeefs!

In hun eerste MvT (voor 1979) maakten Van der Klaauw en De Koning weliswaar het niet ongebruikelijk gebaar naar hun ambtsvoorgangers, dat zij de 'reeds door [dezen] genomen besluiten [ter] verbetering van de ambtelijke structuren binnen het departement en op de buitenlandse posten [hadden] overgenomen.' Maar terwijl De Koning in een van zijn entree-interviews al had verklaard, dat hij had besloten het reorganisatieplan van zijn voorganger 'verder te laten uitwerken' (IS 1978, p. 26), moesten de ministers in deze eerste MvT toegeven dat deze uitwerking 'meer tijd blijkt te kosten dan aanvankelijk werd verwacht' (MinBuZa 1978a, nr. 2, p. 81). En dat bleek zeer veel meer tijd te worden!

Het werd in de maanden daarna zelfs opnieuw een proces van vallen en opstaan: nadat De Koning op 15 augustus 1978 een ongeveer tien pagina's tellende notitie, aangeduid als een 'aantekening', met een 'organisatiemodel' voor een 'gedeeltelijke reorganisatie van DGIS' had voorgesteld aan alle medewerkers van dit DG. Dat ging gepaard met een uitnodiging daarop commentaar te geven en erover te komen meepraten tijdens een bijeenkomst op 28 september. Een maand later volgde echter al een memo van de minister – nu aan alleen de medewerkers van DTH, DFO en DOS (voor Suriname) waar kennelijk de grootste onvrede was ontstaan –, vergezeld van een als 'nota' omschreven bijlage van ruim vijf pagina's, waarin het vorige voorstel op hoofdpunten bleek te zijn gewijzigd.⁵⁵⁵ Na een (nieuwe) hoorzitting daarover (op 19 oktober), zouden de beide ministers hun 'definitieve beslissingen over de inhoud en procedure van de reorganisatie' nemen, al zouden bij de implementatie daarvan 'uiteraard' wel 'alle mogelijkheden voor inspraak worden geboden' (Dierikx et al., red., 2007, p. 224-225).

Hoewel ik nergens een verslag van deze tweede hoorzitting heb aangetroffen, is het eerdere onbehagen bij de DGIS-medewerkers blijkbaar wel in goede banen geleid, want drie maanden later (op 17 januari 1979) kon de minister mededelen dat, naar hij hoopte, 'op korte termijn de nodige besluiten zullen worden genomen omtrent de reorganisatie' (idem p. 285). Maar dit liep weer iets verder uit, totdat de in september verschijnende MvT voor 1980 bekend maakte wat voor een deel ook al in eraan voorafgegane interne stukken⁵⁵⁶ was duidelijk geworden over de (deels nog te nemen) reorganisatiebesluiten. Deze besluiten kunnen als volgt worden samengevat.

⁵⁵⁵) De eerste 'aantekening' had namelijk een zo groot aantal, overwegend kritische, commentaren ontvangen, dat DGIS Van Gorkom 'verontrust' was over de reacties, die 'op belangrijke punten afweken van de gedane organisatievoorstellen', zo schreef hij op 22 september 1978 aan De Koning (aldus een redactionele voetnoot van de ING-bezorgers). Volgens dezelfde voetnoot ging Van Dam zelfs 'zo ver voor te stellen de hele reorganisatie te staken' (Dierikx et al., red. 2007, p. 220, noot 4). (Het eerste memo van De Koning van 15 augustus, met de genoemde aantekening als bijlage is in dit boek opgenomen op p. 192-200, en zijn tweede memo van 16 oktober 1978 met de nota als bijlage staat op p. 219-225. In de bijlage van dit tweede memo staat ook een redelijk gedetailleerde, maar niet complete, samenvatting van de kritiek op het eerste voorstel; daarna worden de hoofdlijnen aangegeven van een na te streven 'veranderingsproces voor de toekomst.' Die vermeldde niet alleen dat de met de reorganisatie beoogde doeleinden zouden moeten worden bereikt 'met zo min mogelijk organisatorische veranderingen', maar ook dat deze doeleinden moeten worden beperkt 'tot die veranderingen die relatief gemakkelijk uitvoerbaar zijn en/of een hoge prioriteit hebben' – idem p. 220-221.)

⁵⁵⁶) Naast de reeds in de vorige noot genoemde memo's van De Koning uit augustus en oktober 1978, waren dat in chronologische volgorde, de volgende interne stukken:

1. Een memo van Meijer aan Van Gorkom, d.d. 3 februari 1978, over de noodzakelijke versterking van de topstructuur van DGIS (het memo waaruit ik in het vorige hoofdstuk al enkele typering van Pronks stijl van leidinggeven citeerde, waarvan er enkele veel weg hadden van een poging tot karaktermoord achteraf).

Wat betreft de bilaterale hulpverlening meldde de MvT de omvorming van DTH en DFO in drie regionaal onderverdeelde directies voor achtereenvolgens Afrika, Azië en Latijns-Amerika; technische en financiële hulp werden in deze directies meestal geïntegreerd gekanaliseerd naar afzonderlijke ontwikkelingslanden (concentratielanden en overige). En onder elke directie werden gaandeweg een aantal landendirecties gevormd, die elk alle stadia en de meeste vormen van hulp aan één of enkele landen of subregio's behandelden.

Daarnaast zou er een vierde nieuwe directie komen die enkele andere vormen van hulp van land tot land kreeg te distribueren: naast de hulp aan en via particuliere organisaties (MFO's en andere), universiteiten en instituten van internationaal onderwijs, ook de onderzoeksactiviteiten in of ten behoeve van ontwikkelingslanden (vandaar haar latere naam: Directie Particuliere Activiteiten, Onderwijs en Onderzoeksprogramma's, zoals we in de vorige sectie hebben gezien). Tevens werd er melding gemaakt van nadere organisatorische stappen ten aanzien van twee als 'eenheden' omschreven nieuwe diensten: de eerste daarvan was reeds in de vorige MvT genoemd als 'in oprichting' en werd toen nader aangeduid als een 'kleine sectoreenheid' voor het 'identificeren, coördineren en stimuleren van de in Nederland aanwezige sector kennis'.⁵⁵⁷ De daarna komende MvT (voor 1980) voegde daaraan nog wat toelichting toe, maar viel meer op door haar mededeling dat deze Sectoreenheid 'binnenkort wordt opgericht' (MinBuZa 1979c, nr. 2, p. 83-84). En van de tweede 'eenheid' zei deze MvT, dat zij zou worden ingesteld voor de coördinatie van de hulpverlening in het kader van begrotingscategorie III: Directe hulp aan armste landen en groepen; het betrof een eenheid die 'direct zal worden geplaatst onder de plaatsvervangende DG voor de Bilaterale Samenwerking' (idem p. 83).⁵⁵⁸

Met deze laatste mededeling zijn we aangeland bij de wijzigingen in de leiding van het DGIS. Aan de reeds sinds 1972 bestaande functies van *Directeur Generaal IS* en één plv.DGIS (bezet door respectievelijk Van Gorkom en Jonkman) werden in januari 1979 twee nieuwe plv.DG's IS toegevoegd, zoals werd gezegd: 'ter versterking van de topstructuur van DGIS.' De eerste daarvan werd belast met de zo-even genoemde Bilaterale Ontwikkelingssamenwerking, en de andere kreeg de structurele ontwikkelingssamenwerking en de Antillen toegewezen. In deze functies werden respectievelijk: Drs.F.H.Peters, op dat moment Chef DTH (die eind 1977 – na waarnemend Chef De Waart – Kramer had opgevolgd), en Prof. Dr F.van Dam, op dat moment Hoofd Beleidsvoorbereiding, benoemd – beiden combineerden daarin hun oude en nieuwe taken.⁵⁵⁹

Deze aldus tot vier personen uitgebreide leiding van DGIS zou voortaan 'het *Directorium*' worden genoemd, dat zorg droeg voor de 'dagelijkse leiding en voor de organisatie van de beleids-

2. Een brief van De Koning aan BiZa-minister Wiegel, d.d. 5 juni 1978, met enkele benoemingsvoorstellen en achtergronden bij de versterking van de topstructuur van DGIS. En

3. de reeds genoemde mededeling van De Koning aan de DGIS-medewerkers van 17 januari 1979, waarin hij hen wel informeerde over de afgesproken wijzigingen in de topstructuur, maar nog niets losliet over de reorganisatie van de bilaterale hulpdirecties.

(Deze stukken zijn eveneens opgenomen in Dierikx et al., red., 2007, respectievelijk op p. 34-43, 226-231 en 285-287.)

⁵⁵⁷) Onder 'sectorkennis' werd verstaan 'de technische en beleidsmatige kennis op het gebied van sectoren zoals rurale ontwikkeling, gezondheid, onderwijs en industrie.' Aan die kennis was behoefte bij de voorbereiding, uitvoering en begeleiding van projecten van bilaterale hulp, alsmede voor de behandeling van thematische onderwerpen in de internationale ontwikkelingssamenwerking.' Specialisten op een of meer van deze gebieden heetten daarom voortaan 'sectordeskundigen' (MinBuZa 1978a, nr. 2, p. 86-87).

⁵⁵⁸) De functie-omschrijving van deze plv.DG was overigens in zoverre misleidend, dat deze direct onder hem geplaatste organisatorische eenheid niet alleen bilaterale hulp zou gaan behandelen, maar ook multilaterale (zoals bijvoorbeeld noodhulp in het kader van VN-organisaties), zo bleek bij de uitgebreidere toelichting van Categorie III (MinBuZa 1979c, nr. 2, p.120-121, noot *).

⁵⁵⁹) Combinaties die overigens bij mutaties in de toekomst niet noodzakelijk gehandhaafd zouden blijven, zo tekende De Koning aan in zijn bovengenoemde mededeling aan de DGIS-medewerkers, waaraan ik ook de namen en de taken van de nieuwe plv.DGIS's ontleen (Dierikx et al., red., 2007, respectievelijk p. 286 en 287).

vorming, de beleidsformulering en de beleidsuitvoering' van het DG, zo voegde de MvT voor 1980 toe (idem p. 82). Verder zouden de leden van dit Directorium en de chefs van alle directies en andere onder het DGIS ressorterende dienstonderdelen voortaan deel uitmaken van de *Directieraad*, die toen eveneens werd ingesteld. Deze Directieraad zou, onder voorzitterschap van de minister, het 'hoogste beleidsorgaan voor de besluitvorming over de grote lijnen en alle hoofdelementen van het ontwikkelingsbeleid' gaan vormen (idem).⁵⁶⁰

Interessant is verder nog dat De Koning in zijn in voetnoot 556, ad 2, genoemde brief aan minister Wiegel aangaf, dat hij binnen het DGIS tevens 'collegiaal bestuur' wilde 'instellen' (Dierikx et al., red., 2007, p. 228). En in zijn ad 3 vermelde brief aan de DGIS-medewerkers bleek dat hij daarbij niet alleen dacht aan de werkwijze en besluitvorming van het nieuwe Directorium en aan die van de Directieraad, maar wellicht ook dat hij deze stijl van besturen in veel meer geleidingen wilde laten doordringen.⁵⁶¹ Misschien was dit bedoeld als een signaal aan de DGIS-medewerkers, dat de van Pronk bekende, en door sommigen gehate, bestuursstijl – met een sterke concentratie van grote en kleine beslissingen bij de minister, soms met passering van hiërarchisch onmiddellijk onder hem geplaatste regionen – zou moeten verdwijnen. Anderzijds, leek De Koning ook een ander aspect van de werkwijze van zijn voorganger in het achterhoofd te hebben, toen hij meteen daarna benadrukte:

dat hij 'er derhalve veel prijs op [stelde], dat de tot nu toe gevolgde praktijk van overleg over specifieke vraagstukken of onderdelen van het ontwikkelingsbeleid, waarbij zoveel mogelijk medewerkers van de betrokken directies en bureaus worden betrokken, wordt gehandhaafd', en daaraan nog toevoegde, dat hij 'er bovendien prijs op [stelde] de persoonlijk contacten met alle medewerkers te verstevigen, onder meer door regelmatig iedere directie en afdeling van het DGIS te bezoeken voor een meer informeel gesprek over het ontwikkelingsbeleid' (idem, p. 287).

Er volgde nog een warme alinea ter afsluiting van dit opwekkende schrijven – maar velen zal waarschijnlijk méér zijn bijgebleven, dat een klein tussenzinnetje in deze alinea een soort van deadline suggereerde, of verordonneerde, namelijk: dat 'de reorganisatie van de bilaterale hulpstructuur (...) in 1979 zijn beslag moet krijgen' (idem, cursiveringen toegevoegd).

De onrust die deze waarschuwing in eerste instantie zal hebben veroorzaakt leek echter acht maanden later, toen de MvT voor 1980 verscheen, al weer verdwenen te zijn. Die MvT viel namelijk terug op de verzuchting die ook in de vorige al was geslaakt, te weten: dat 'de reorganisatie langere tijd in beslag moet nemen dan was voorzien.' En dit was toen de conclusie van een aantal zinnen waarin, weliswaar summier, werd aangegeven wat er nog allemaal gedaan moest worden, en hoe (MinBuza 1979c, no. 2, p. 83).⁵⁶²

⁵⁶⁰) Deze Directieraad verving dus de tot januari 1979 fungerende 'beleidsvergadering' – ook wel aangeduid als staf- of managementbijeenkomst. Deze vervanging was al aanbevolen door Meijer in zijn in noot 556, ad 1 genoemde memo.

⁵⁶¹) Dat was weliswaar nog niet zo duidelijk in de zin in deze laatste brief waarin hij het 'een absolute voorwaarde voor het vertrouwen van alle geleidingen van het DG in de beoogde *collegiale* overleg- en besluitvormingsprocedures en in de te delegeren uitvoeringsprocessen' noemde, dat de leden van Directorium en Directieraad 'zich voor wat betreft hun inbreng gesteund en voorgelicht weten door hun afdelingen en bureaus' (Dierikx et al., red. 2007, p. 287, cursivering toegevoegd) – een passage die ook gelezen zou kunnen worden als beperking van deze collegialiteit tot alleen deze twee organen. Maar de zinnen die ik hierna na mijn 'anderzijds' zal citeren, expliciteren tevens een veel méér omvattende uitbreiding van dit overleg.

⁵⁶²) In deze zinnen stond, onder andere, dat 'voor de beheersdiensten (personeel, materiaalvoorziening, financiën) [nog] aparte organisatorische voorzieningen zullen worden getroffen', en dat 'in de komende periode' tevens gewerkt zou worden 'aan de concretisering naar vorm en inhoud van de nieuw te vormen eenheden.' Daarnaast werd in die zelfde alinea ook enige malen benadrukt, dat bij dit alles 'overleg met de direct betrokken medewerkers (...) steeds de nodige aandacht krijgt' en dat 'de zorgvuldigheid die daarbij betracht dient te worden' met zich meebracht dat de reorganisatie trager zou verlopen dan verwacht (MinBuza 1979c, no. 2, p. 83).

Ook in zijn volgende MvT (voor 1981) was De Koning nog voorzichtig. Wel schreef hij in de inleiding dat de reorganisatie 'haar formele voltooiing nadert en reeds werkt in de praktijk' (idem 1980b, p. 61). Maar dat klonk beter dan het in werkelijkheid was – tenzij met een '*formele* voltooiing' iets anders werd bedoeld dan een *echte* voltooiing? In elk geval bleek bij de categoriegewijze toelichting verderop, dat de 'voorlopige bemanningsfase' van de reorganisatie – in welke de medewerkers 'in nieuwe samenwerkingsverbanden' waren gaan werken – pas 'eind februari' 1980 was 'ingegaan.' Ook waren bij het schrijven van deze MvT de werkgroepen van medewerkers nog druk doende met, 'onder andere: de verdere uitwerking van werkmethoden en procedures van het takenpakket van de nieuw te vormen eenheden, en van de delegatie van taken en bevoegdheden naar de posten.' Daarom zouden de formatievoorstellen van de nieuw te vormen directies, die daarop gebaseerd moesten worden, 'naar verwachting' pas 'begin 1981 kunnen worden opgesteld' (idem p.101).⁵⁶³

De Konings laatste MvT (voor 1982) moest echter erkennen dat ook deze verwachting niet kon worden ingelost: het 'organisatie- en formatieplan' van de bilaterale hulpverlening zou pas in het najaar van 1981 'gereedkomen' – dus ná de kabinetswisseling. En dat plan zou bovendien pas na verder overleg 'ter goedkeuring' aan BiZa worden 'voorgelegd' (MinBuZa 1981d, nr. 2, p. 90).

Echter, ook zijn opvolger, Van Dijk, kon het niet laten bij alleen deze laatste afhandeling: zijn MvT voor 1983 vervolgde, na de openingszinnen bij Categorie I – dat de 'aanpassing van de organisatie (...) nagenoeg is afgerond' en dat het desbetreffende plan inmiddels bij BiZa lag –, met de verrassende mededeling, dat er 'eind vorig jaar' – dus nog wel in 1981 – was besloten eerst ook nog een vijfde nieuwe Directie in te stellen (idem 1982, nr. 2, p.101).⁵⁶⁴ Van Dijk schreef daarna dat er 'een plan [was] opgesteld om deze nadere organisatorische maatregelen uit te werken' en dat 'naar verwachting de afronding daarvan in de loop van 1982 haar beslag zal krijgen' (idem).

Hoewel duidelijk is dat de reorganisatie bij DGIS steeds met nieuwe vertragingen werd geconfronteerd, wil ik vooral onderstrepen dat de regelmatige bijstelling van onderdelen die in een eerdere fase in andere vorm waren aangekondigd – en er waren er méér dan die ik in het voorgaande noemde! – blijkbaar onvermijdelijk was en ook kan worden gezien als een bewijs van de zorgvuldige stap voor stap uitwerking die daarbij werd gevolgd. Voornemens die in eerste aanleg onvermijdelijk globaal en voorlopig waren, werden werkenderwijs en met inschakeling van degenen die voor de uitvoering verantwoordelijk zouden zijn, aan de praktijk getoetst, en waar nodig verbeterd of anders opgezet – 'voor de voet weg maaierend', zoals De Koning deze werkwijze placht te karakteriseren.⁵⁶⁵ Vertragingen tot voorbij het einde van diens OS-periode waren daarom de prijs die ook deze minister moest betalen om de op traditie en hiërarchie gestelde BuZa-organisatie, met een sterke hang naar status en status quo, in beweging te krijgen. Pronk toonde

⁵⁶³) En dat was nog niet alles: ook aan de plaats en organisatie van de in de vorige voetnoot genoemde beheersdiensten moest in 1981 nog 'verdere uitwerking worden gegeven.' Terwijl van de in 1979 aangekondigde vierde nieuwe directie (DPO) nu gemeld werd, dat de instelling daarvan 'inmiddels [was] goedgekeurd door het ministerie van' BiZa, en dat het 'de bedoeling' was de directeur daarvan 'op korte termijn' aan te stellen (MinBuza 1980b, p.101). Deze laatste werd de, overigens pas op 1 maart 1981 aantredende, voormalige algemeen directeur van de ICCO: drs.Jone Bos (Dierikx et al., red., 2007, p.1073).

In één opzicht was deze MvT echter niet te optimistisch: de als eerste resultaat van het 'reeds in de praktijk werken' van de reorganisatie genoemde 'vergroting van de gerealiseerde hulpstroom' bleek achteraf in 1980 zelfs hoger te zijn geworden dan de de netto ODA van 'bijna 1 procent' van het BNPmp, die halverwege dat jaar nog werd verwacht (MinBuZa 1980b, p. 61). Zoals we in subparagraaf 7.3.1 hebben gezien werd het in 1980 1,03 procent, en in 1981 en '82 beide keren 1,08 procent (zie tabel 7.1).

⁵⁶⁴) Gezien de taken waarmee deze Directie belast zou worden, kwam deze in de plaats van de aparte 'eenheid' die volgens de MvT voor 1980 nog zou worden belast met de hulp in het kader van Categorie III (die toen nog direct onder de in noot 558 genoemde plv.DG zou worden geplaatst). Deze vijfde Directie zou in totaal vier speciale programma's gaan beheren (MinBuZa 1982, nr. 2, p.101).

⁵⁶⁵) Deze uitdrukking werd overigens door Rote uit De Konings mond opgetekend als een meer algemene aanduiding van wat deze 'als zijn taak zag' (Rote 1981, p.318).

aan dat institutionele reorganisatie dringend nodig was, maar De Koning liet zien hoe het gedaan moest worden om tot resultaat te komen – ook al zou hij de voltooiing daarvan niet zelf in deze functie beleven.

De hierboven terloops genoemde delegatie van taken en bevoegdheden naar de posten in ontwikkelingslanden was onderdeel van de component van deze reorganisatie die in het vorige hoofdstuk werd aangeduid als de versterking en kwalitatieve verbetering van de Nederlandse uitvoeringscapaciteit 'in het veld' – waarmee overigens vaak alleen de hoofdsteden in de ontvangende ontwikkelingslanden werden bedoeld. Deze component, die aanvankelijk parallel zou lopen met de hervorming in Den Haag, raakte in feite al veel eerder op stoom dan het bovenbesproken besluitvormingsproces – de Tweede Kamer had er reeds naar aanleiding van Pronks laatste MvT schriftelijke vragen over had gesteld.⁵⁶⁶ De bij de beantwoording van deze vragen gebruikte gegevens werden een klein half jaar later meegenomen in het memo, dat DGIS Van Gorkom op 5 juni 1978 aan zijn beide ministers voorlegde, met zijn aanbevelingen voor een versterking van de 'veldstructuur' van de bilaterale ontwikkelingssamenwerking – wat neerkwam op zijn advies om 'in de meeste van onze concentratielanden (...) speciale ontwikkelingsafdelingen, met daaraan verbonden de nodige deskundigen,' op te richten of te versterken bij de Nederlandse ambassades in deze landen.⁵⁶⁷

Toen dan ook in de kort hierna opgeschreven MvT voor 1979 – na de eerder geciteerde mededeling over de 'meer tijd kostende' reorganisatieplannen in Den Haag – bleek dat de beide ondertekenende ministers' al wél hadden 'besloten over te gaan tot versterking van de uitvoeringsstructuren in het veld', leek dat behoorlijk voortvarend en ambitieus te zijn. Ambitieuze niet alleen omdat besloten was 'binnen de ambassades in de concentratielanden (...) ontwikkelingsafdelingen' op te zetten of uit te breiden, en 'waar nodig die afdelingen [te] versterken met specifieke projectdeskundigheid'. Maar ook omdat tevens werd aangegeven dat dit alles bedoeld was 'om de ambassades beter in staat te stellen hun rol te spelen bij bestedingsoverleg, coördinatie van de hulp, meerjarige programmering, actieve projectidentificatie, -begeleiding, en -evaluatie en nazorg' (MinBuza 1978a, nr. 2, p. 82, cursivering toegevoegd) – wat bij de meeste van deze ambassades een niet geringe uitbreiding van taken impliceerde.⁵⁶⁸

⁵⁶⁶) In deze MvT had Pronk in het kader van de verdere implementatie van zijn in 1976 uitgebrachte Nota BOS onder andere aangegeven, dat toevoeging aan de ambassades in ontwikkelingslanden van 'deskundigen met ervaring op het gebied van het ontwikkelingsbeleid en de projectbehandeling' van belang was, en dat 'thans' werd onderzocht 'hoe de organisatiestructuur' van de OS-uitvoering in deze landen kon worden verbeterd. Daarbij zou 'tevens' worden nagegaan 'of een verdere delegatie van beslissingen naar het veld mogelijk is' en hoe andere donorlanden en -instellingen hun veldorganisatie hadden opgezet (MinBuza 1977a, p. 80-81).

Van de twee vragen die de VCO daarover stelde bij haar schriftelijke voorbereiding van de begrotingsbehandeling kon De Koning over de eerste nog bijna niets zeggen. Zijn antwoord op de tweede (vraag 42: Wat de studie van andere donorlanden inmiddels had opgeleverd) was interessanter: dat elk van de zes onderzochte landen – Denemarken, Noorwegen, Zweden, Canada, het VK en de VS – 'over het algemeen' beschikte over 'een sterkere en meer deskundige veldorganisatie c.q. ontwikkelingsafdeling dan Nederland'; dat het veelal ging om deskundigen van 'diverse disciplines', die afkomstig waren van 'de uitvoerende hoofdkantoren' in het moederland – bij voorbeeld: SIDA, CIDA en Norad; en dat alle ontwikkelingsafdelingen binnen de ambassades vielen, of daarbij 'ten nauwste betrokken' waren, en allemaal onder de politieke verantwoordelijkheid van de ambassadeur ressorteerden.) De vragen waren op 10 januari 1978 ingediend en werden op 7 februari beantwoord (IS 1978, respectievelijk p. 41 en 33, cursiveringen door mij toegevoegd).

⁵⁶⁷) Dit uitgebreide memorandum, dat een klein jaar voorbereiding had gekost en met consultatie van de ambassades in de concentratielanden en de betrokken directies en afdelingen in Den Haag tot stand was gekomen, is integraal opgenomen in Dierikx et al., red., 2007, p.155-162. In de hierna komende bespreking van de vervolgacties zal ik nog terugkomen op enkele elementen uit Van Gorkoms memorandum.

⁵⁶⁸) Het lidwoord 'de' voor ontwikkelingslanden, dat ook twee bladzijden eerder al werd gebruikt in de (geheel gecursiveerde) verwijzing naar 'de versterkte afdelingen Ontwikkelingssamenwerking van de Nederlandse ambassades in de concentratielanden' (MinBuza 1978a, nr. 2, p. 80), kwam medio 1978 uit op, inclusief Suriname, achttien landen. Dit betekende dus dat het in deze MvT genoemde besluit verder ging dan 'de meeste van onze concentra-

Het was dan ook niet vreemd dat de VCO van de Tweede Kamer in november 1978, bij de (vervroegde) voorbereiding van de nieuwe begroting, wilde weten hoe het stond met de genoemde versterking van de veldstructuur (IS 1979, p. 33, vraag 116). De Konings antwoord van tien dagen later zette uiteen, dat er sinds augustus 'in hoofdzaak' vier maatregelen waren genomen – niet alleen ten behoeve van de ambassades in, wederom, 'de' concentratielanden, maar ook 'in andere landen waar de Nederlandse OS-activiteiten zulks noodzakelijk maken.' Dat waren: 'een uitvoerige taakomschrijving voor de posten' ten behoeve van hun OS-activiteiten; een ambtelijke werkgroep die regelingen zou opstellen om mogelijk te maken 'bepaalde posten uit te breiden (...) boven het tot dusver geldende maximale personeelsbestand'; een 'voorlopige inventarisatie van de wenselijke uitbreiding van een groot aantal diplomatieke posten in de komende drie jaar'; en 'maatregelen om op korte termijn te voorzien in de meest urgente versterkingsbehoeften' in een zevental ontwikkelingslanden (idem, respectievelijk p.14 en 33). Niet alles was echter zo ver gevorderd als in enkele van deze antwoorden werd gesuggereerd.⁵⁶⁹

Was dit laatste al verontrustend, nog storender was dat er in de maanden daarna blijkbaar geen verdere voortgang te melden viel over de concrete versterking en kwaliteitsverbeteringen van de beoogde ambassades.⁵⁷⁰ De volgende MvT (voor 1980) had dan ook niet meer dan slechts terloopse en meestal uiterst summiere fragmenten over de plaatsing van ontwikkelingdeskundige specialisten, met als enige voorbeelden van concrete (kwantitatieve) informatie: dat was besloten een 'tuintigtal (...) posten dat zich bezighoudt met ontwikkelingssamenwerking, te versterken'; en dat het voornemen bestond om 'in een tijdsbestek van circa 3 jaar' – dat in 1979 zou zijn aangevangen – 'de staf van de ontwikkelingsafdelingen van ambassades [vooral in concentratielanden] met rond 50 personen uit te breiden' (MinBuZa 1979c, nr. 2, respectievelijk p.7 en 81). Verspreid over 20 landen betekende dat dus gemiddeld 2 à 3 personen per ambassade meer, en wellicht iets meer dan drie als de inmiddels tot 13 geslonken concentratielanden⁵⁷¹ er 40 van zouden krijgen – wat ook voor de laatste aan de krappe kant zou zijn, gezien de meer bewerkelijke hulpactiviteiten aldaar en

tielanden', zoals Van Gorkom in zijn memo had aanbevolen. En het leek ook een wegwijsing in te houden van het door de DGIS gesignaleerde 'oordeel' bij 'de meeste posten', dat ook 'met de huidige bezetting de ontwikkelingstaken kunnen worden uitgevoerd' – al werd blijkbaar wel erkend 'dat men niet echt in de diepte kan gaan.' Eenzelfde onderschatting van de ontwikkelingstaken, fysiek zowel als intellectueel, was ook op te merken in Van Gorkoms ontstellende constatering, dat er alléén in Indonesië ambassademedewerkers waren die 'voor 100 procent' van hun tijd met ontwikkelingswerk bezig waren, en dat 'zeer weinig posten van oordeel zijn dat specifieke deskundigheid noodzakelijk is voor de goede uitvoering van de kwaliteitsverbetering van het beleid' (Dierikx et al., red., 2007, p. 159)!

⁵⁶⁹ Van de taakomschrijving in het eerste antwoord van de minister werd bijvoorbeeld alleen gezegd dat die was 'opgesteld', en dat was waarschijnlijk letterlijk correct, want de toezending van een (eerste of wél definitieve) versie daarvan aan de ambassades vond pas plaats op 15 februari 1979 – ruim twee-en-een-halve maand na dit antwoord aan de VCO (zo blijkt uit een voetnoot van de ING-redactie bij het memorandum van Van Gorkom – Dierikx et al., red., 2007, p.161, noot 34).

Enkele andere punten waren, beide in het als tweede genoemde antwoord: dat gezocht zou worden naar mogelijkheden om de geldende personeelsmaxima te overschrijden, en naar de mogelijkheid om daarvoor de bezetting in niet-ontwikkelingslanden 'in te krimpen'. Volledigheidshalve vermeld ik verder nog dat de VCO méér vragen stelde dan ik hierboven heb aangehaald, en ook dat het antwoord van de minister op de niet hier weergegeven vragen meestal uitgebreider was (IS 1979, p. 33-34).

⁵⁷⁰ Althans niet naar buiten toe, voor zover ik heb kunnen waarnemen, en ook niet in interne stukken die de ING redactie interessant genoeg vond voor opname in haar vijfde boek. Wel meldde De Koning op 31 januari 1979, in antwoord op een tijdens de begrotingsbehandeling op 29 november 1978 gedaan verzoek van de Tweede Kamer, een brief met drie bijlagen met de gegevens uit een enquête op de ambassades in de concentratielanden over de wijze waarop vijftien andere DAC-landen (dus negen meer dan die waarover reeds in februari 1978 was gerapporteerd, zoals vermeld in de tweede helft van voetnoot 566) de uitvoering van hun bilaterale hulp in variërende aantallen ontwikkelingslanden hadden georganiseerd (MinBuza 1979a).

⁵⁷¹ Nu minus Suriname, omdat De Konings antwoord van 24 november 1978 ook de mededeling bevatte dat bij 'de ambassade te Paramaribo (...) geen noodzaak tot uitbreiding' bestond (IS 1979, p. 33).

de voorgenomen taakuitbreidingen.⁵⁷²

En de vooruitzichten voor zelfs déze versterkingen werden in de rest van De Konings OS-jaren niet beter. Voorbijgaand aan zijn voorlaatste MvT (voor 1981), die deze keer nog minder concrete informatie bevatte dan de vorige,⁵⁷³ kwam in zijn laatste MvT (voor 1982) de mogelijk (gezien de stand van de staatsfinanciën en de eerdere vaagheden) reeds voorspelbare aap uit de mouw: 'door een verminderde toewijzing van het aantal formatieplaatsen' in 1981 kon 'slechts ten dele worden tegemoetgekomen aan de versterking van de Nederlandse vertegenwoordigingen buitenslands ten behoeve van de ontwikkelingssamenwerking en de handelsbevordering.' Dat er desalniettemin toch 'voortgang' was gemaakt, was 'mede bereikt door de formatie van enkele posten in te krimpen' (MinBuza 1981d, nr. 2, p. 5). Hoeveel voortgang er in totaal was gemaakt, of die verminderde toewijzing ook voor het nieuwe begrotingsjaar zou gelden, en hoeveel van de slechts gedeeltelijke versterking bij ontwikkelingssamenwerking was terechtgekomen en of die in 1982 gecontinueerd zou (kunnen) worden – de Tweede Kamer mocht ernaar raden, want ook in de rest van de MvT werd er niets meer over onthuld.

Onduidelijk bleef daarnaast ook of, en in hoeverre, meer *uitbesteding* van werkzaamheden aan derden (in de particuliere sector, in Nederland en in ontwikkelingslanden, en aan commerciële of academische instellingen) enig soelaas had geboden, of wellicht uitgebreider had moeten worden toegepast voor de broodnodige versterking van de ontwikkelingsexpertise op de ambassades in ontwikkelingslanden.⁵⁷⁴ Exacte cijfers werden er niet over gegeven. Maar uit een later onderzoek van de IOV blijkt wel dat de uitbesteding in de periode-De Koning relatief en waarschijnlijk ook in absolute zin is gaan groeien.⁵⁷⁵

Dit IOV-rapport, dat onder andere de bilaterale hulp aan rurale en regionale ontwikkeling onderzocht, constateerde in 1988 dan ook een 'gebrek aan eigen deskundigheid' dat inmiddels 'binnen het DGIS en op de ambassades' was ontstaan.⁵⁷⁶ Naast 'de zeer krappe formatie' van het Nederland-

⁵⁷²) Deze passages en de er omheen staande teksten, die geheel bestonden uit een samenvatting van de samen met deze MvT voor 1980 verschenen kwaliteitsnota (die ik eerder heb geanalyseerd in de laatste sectie van subparagraaf 7.3.2), bevatte ook een aantal regels over de voorgenomen 'verschuiving van taken van het ministerie naar de vertegenwoordigingen' in ontwikkelingslanden, 'inclusief nieuwe taken, zoals op het terrein van de identificatie van hulpactiviteiten', en over de 'verdere overdracht van taken van het departement aan derden, die daarvoor op grond van deskundigheid en personeelsbestand in aanmerking komen' (MinBuza 1979c, nr. 2, p. 80-82). Op dit laatste onderwerp, de *uitbesteding* – waarvoor ook werd gedacht aan 'instellingen in de ontwikkelingslanden zelf' – kom ik verderop nog even terug.

⁵⁷³) Na een mededeling in de Inleiding dat er 'aanmerkelijke voortgang' was gemaakt (MinBuza 1980b, p.4), waardoor een vergelijking met de voor 1979-'81 gekwantificeerde voornemens van een jaar eerder onmogelijk was, werd er in de rest van deze MvT alleen terloops en vaag gerefereerd aan de uitvoering van deze intenties in een kleine sectie over de 'Voortgang Nota inzake verbetering van de kwaliteit van de bilaterale hulp' (idem p. 85), en in een zinsgedeelte over 'de delegatie van taken en bevoegdheden naar de posten' (idem p.101).

⁵⁷⁴) Bijvoorbeeld alleen al omdat niet werd toegelicht wat de genoemde 'verminderde toewijzing van formatieplaatsen' precies inhield (alleen personeel in vaste dienst van het ministerie of ook extern geworven tijdelijke expertise?). Vermoedelijk was er sprake van een algemene kabinetsstop van personeelsuitbreidingen. Maar daarvan had ontwikkelingssamenwerking mogen worden uitgezonderd omdat, zoals eerder betoogd, vanwege de gebondenheid van het ontwikkelingsplafond aan het BNP, vermindering of vertraagde uitbreiding van de apparaatskosten de schatkist op geen enkele manier helpt.

⁵⁷⁵) Het van 1988 daterende rapport meldde in zijn openingszinnen, dat zich in 'de laatste tien jaar een verschuiving voor[deed] in de richting van meer uitbesteding (IOV 1988, p.1). Bij de herijkingsoperatie van minister Schoo in 1984 werd zelfs het beginsel ingevoerd, dat 'uitbesteding formeel regel is en uitvoering in eigen beheer uitzondering' (!), maar de veronderstelde positieve effecten van vergrote uitbesteding: 'kwaliteitsverbetering' en 'vermaatschappelijking' van de bilaterale hulp, en 'werklastvermindering' bij DGIS en de ambassades, waren vooralsnog gemengd of niet eenduidig gemeten (idem p.1-2).

⁵⁷⁶) Dit gebrek aan deskundigheid constateerde de IOV specifiek in verband met 'de grote rol die externe adviseurs en adviesinstanties bij de begeleiding van de ontwikkelingssamenwerking' spelen, van buiten aangetrokken deskundigheid waarop 'het DGIS, ook in vergelijking met andere donors, zeer sterk leunt' (IOV 1988, p.170). Een tekortschietende eigen deskundigheid signaleerde de IOV intussen al eerder ook bij de voorbereiding, de super-

se OS-apparaat, schreef de IOV deze tekortschietende interne expertise ook toe aan de al eerder begonnen *integratie* van de binnenlandse en de buitenlandse dienst van BuZa.⁵⁷⁷ In aanvulling op de reeds in hoofdstuk 6 samengevatte kritiek op deze plannen kunnen de her en der in dit IOV-rapport besproken nadelige gevolgen van de snelle roulatie van medewerkers tussen ministerie en ambassades voor de systematische opbouw van kennis en ervaring en voor het institutionele geheugen waarop het Nederlandse ontwikkelingsbeleid tegen die tijd moest steunen, onthullend worden genoemd.⁵⁷⁸ Mevrouw Herfkens had na haar verkiezing tot lid van de Tweede Kamer in 1981 dan ook stevige kritiek op de kwaliteitsbedreigende effecten van dit integratiestreven en vond met name de van eerder daterende 'huidige vormgeving' daarvan 'onvoldoende' (Herfkens 1984, p. 496-497). Maar van haar laatste politieke baas op DGIS, De Koning, heb ik geen woord van bezorgdheid daarover of maatregelen daartegen gezien.

Door dit alles is het de vraag of deze minister en de DGIS-leiding, die in theorie heel goed wisten dat kwaliteitsverbetering 'in de eerste plaats een kwestie van mensen' is,⁵⁷⁹ in hun feitelijke beleid ten aanzien van de veldorganisatie van de Nederlandse bilaterale hulp deze zaken wel op tijd en met de juiste middelen hebben aangepakt. In elk geval werd er zo slordig en zo onvolledig over gerapporteerd, dat er rond de tijd van De Konings afscheid van dit ministerschap slechts een tekortschietend antwoord oprijst uit de beschikbare stukken. Wat daaruit te concluderen viel zag er allesbehalve goed uit.

Ik eindig deze sectie met het derde, eveneens van eerdere hoofdstukken bekende, probleem van de bewerktuiging van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid: de gebrekkige institutionalisering van de interdepartementale coördinatie. Het centrale gebrek daarbij waren 'de uit de Grondwet en ongeschreven recht voortvloeiende staatsrechtelijke verhoudingen binnen de regering en met name tussen de ministers', te weten: 'de *formele gelijkwaardigheid*' van de laatsten en 'het ontbreken van hiërarchische verhoudingen' tussen hen (Engels 1987, p. 237; zijn cursivering). Daardoor konden de sinds 1965 bij kabinetsformaties aan OS-ministers opgedragen coördinerende taken met betrekking tot het ontwikkelingsbeleid niet dan via de weg van overleg met, en de vrijwillige medewerking (al of niet na bemiddeling van de ministerraad) van de primair verantwoordelijke bewindslieden van de andere departementen tot stand worden gebracht. Het enige instrument dat de OS-minister daarvoor, naast of na bilateraal overleg, ten dienste stond was de al onder de eerste staatssecretaris voor ontwikkelingssamenwerking, Diepenhorst, ingestelde *interdepartementale Coördinatie-Commissie voor Ontwikkelingssamenwerking* (CCOS).

Deze CCOS, die doorgaans door de OS-minister werd voorgezeten, was desondanks een voornamelijk ambtelijke commissie die door de andere ministeries met grote achterdocht en dedain werd bejegend: altijd beducht voor niet met hun eigen beleidsopvattingen en departementsbelangen

visie en de evaluatie van bilaterale projecten, zowel in Den Haag als bij de ambassades. Omdat een adequate omvang en een voldoende hoog niveau van interne expertise voorwaarden zijn voor een goed uitbestedingsbeleid, zou dit laatste 'slechts ten dele' (idem p.167) of 'niet' (idem p. 4) in staat zijn deze tekorten te ondervangen.

⁵⁷⁷) Het definitieve besluit tot integratie moet al medio 1979, of eerder, genomen zijn, omdat de MvT voor 1980 aankondigde dat dit 'nog in 1979' [zou] resulteren in een conceptreglement Dienst Buitenlandse Zaken' (MinBuZa 1979c, nr. 2, p. 5). Ook de uitvoering van dit besluit kwam echter vertraagd op gang, zo bleek twee jaar later in de MvT voor 1982, die meldde dat dit concept 'inmiddels onderwerp van bespreking [was] met het georganiseerd overleg' en daarnaast aangaf wat nog meer in bespreking was (idem 1981d, nr. 2, p. 5).

⁵⁷⁸) Inclusief het 'unanieme oordeel' dat de onderzoekers aantreffen bij 'externe organisatie rondom het DGIS' (leveranciers van adviseurs en uitvoerders), dat dit DG 'slechts partieel in staat [was] projecten adequaat te begeleiden' (IOV 1988, p.166-167). Opmerkelijk is ook dat geen enkel van de tien andere DAC-landen waarmee Nederland vergeleken werd, dit voorbeeld van een zo goed als 'volledige uitwisselbaarheid' van ambtenaren in de binnen- en de buitendienst had nagevolgd (idem p. 28).

⁵⁷⁹) Het volledige citaat uit de kwaliteitsnota, zoals gepubliceerd in IS 1979 (p. 350-363), luidde: 'Kwaliteitsverbetering van de hulp, voorzover deze binnen bereik van de donor ligt, is niet in de eerste plaats een kwestie van handleidingen, criteria en gestroomlijnde procedures, maar een kwestie van mensen' (idem p. 360).

strokende OS-uitgangspunten op werkterreinen die zij als vanouds rekenden tot hun eigen bevoegdheden en deskundigheid, kozen zij er praktisch vanaf het begin voor om hun vertegenwoordiging in de CCOS op een laag ambtelijk niveau te laten plaatsvinden – zodanig dat hun eigen hogere en politieke leiding nooit door een op consensus gerichte besluitvorming in de CCOS voor voldongen feiten zou kunnen worden geplaatst.

Misschien raakte de OS-leiding door dit gedrag van de vakdepartementen dusdanig gefrustreerd, dat zij van lieverlee steeds minder heil zag in dit CCOS-overleg – terwijl de andere departementen op hun beurt klaagden dat de CCOS dikwijls zodanig laat bijeen werd geroepen dat er te weinig tijd was voor ruggespraak en besluitvorming in stappen, zo werd in voorgaande hoofdstukken af en toe vermeld.⁵⁸⁰ Hoe dan ook, de CCOS-bijeenkomsten vonden al tegen het einde van Pronks periode minder frequent plaats en in De Konings eerste volle jaar zelfs maar één keer, terwijl de door Boertien ingestelde twee subcommissies van de CCOS al sinds 1976 niet meer bijeenkwamen.

De Koning⁵⁸¹ wilde niet dat hierin werd berust. Het door hem geleide beleidsgesprek op 16 november 1978 vond dat de CCOS een bredere functie had dan eens per jaar te praten over de OS-begroting. En Van Gorkom moest maar eens proberen met zijn collega-DG's van de andere ministeries in gesprek te komen over wat er verbeterd kon worden.⁵⁸² Als eerste, en misschien enige, resultaat van diens uitnodiging vond op 23 april 1979 een beraad plaats met de volgende vier departementen: EZ (waarvan slechts een directiehoofd was gekomen), Financiën (dat de Thesaurier-Generaal, een DG en een directiechef had afgevaardigd), L&V (met een DG en een directie-directeur) en O&W (met een DG en een afdelingschef), terwijl gastheer DGIS, Van Gorkom, zijn plv-DG, P.J.H. Jonkman, meebracht.⁵⁸³

De genoemde vakministeries waren stellig sterk genoeg vertegenwoordigd, al was de afwezigheid van de DG van EZ-BEB een slecht teken. Van Gorkom opende de bespreking met de vraag aan zijn collega's welk belang zij hechtten aan betere coördinatie op het terrein van met name de structurele ontwikkelingssamenwerking. De Zeeuw, DG van L&V, antwoordde als eerste: stellend dat de CCOS niet bevredigend werkte, opperde hij dat deze commissie 'een beleidsvoorbereidend

⁵⁸⁰) En dat is ook in het huidige hoofdstuk geconstateerd in subparagraaf 7.2.3, waar bleek dat voor zo'n omvangrijk en vele terreinen bestrijkend beleidsstuk als de structuurnota in 1979 werd volstaan met één CCOS-bijeenkomst op een zeer laat moment (zie p. 739, inclusief noot 87).

⁵⁸¹) De voorgaande rapportage kwam van een SA-medewerker, R. Treffers, aan DGIS Van Gorkom in een memo, d.d. 13 november 1978, dat diende als voorbereiding voor een 'beleidsgesprek' op 16 november, dat gewijd zou worden aan de vraag welke stappen zouden kunnen leiden tot een beter functioneren van de CCOS (dit memo is opgenomen in Dierikx et al., red., 2007, p. 251-252). Daarin werd als achtergrondinfo meegegeven, dat de CCOS in 1975 6x had vergaderd, in 1977 nog 2x en in 1978 maar 1x – maar dit laatste jaar was op dat moment nog niet om. En de algemene subcommissie was onder Pronk alleen in 1975 en '76 in de weer geweest (respectievelijk 8 en 5x), terwijl de subcommissie voor de hulp in dezelfde jaren achtereenvolgens maar 1 en 2x had vergaderd (idem p. 251). Dit memo wees ook op vergeefse eerdere pogingen om de CCOS beter te laten functioneren, maar ook op tekortkomingen aan de kant van BuZa-OS (het te laat bijeenroepen en een geringe geneigdheid tot samenwerking met andere departementen – dit laatste herinnerde ook De Koning zich, die zelfs een 'groot wantrouwen' jegens andere departementen constateerde, dat hij 'nooit helemaal' had kunnen 'doorbreken' (in een interview met Roel Janssen, red., 1991, p. 74). Een eerder ambtelijk memo uit 1977 had geconcludeerd dat, als het niet lukte om op een aantal punten verandering aan te brengen, het aanbeveling verdiende de CCOS 'op hetzelfde lage pitje te laten doorsudderden waarop [zij] nu staat' – een conclusie die de bovengenoemde memoschrijver deelde (Dierikx et al., red., 2007, p. 251, inclusief de noten 2 en 4).

⁵⁸²) Deze conclusie van het beleidsgesprek werd door de ING-redactie toegevoegd in voetnoot 10 bij het in de vorige noot genoemde memo van Treffers (p. 252). Deze noot vermeldde ook dat Van Gorkoms uitnodiging aan de andere DG's op 24 januari 1979 werd verzonden.

⁵⁸³) Een waarschijnlijk door DGIS gemaakt verslag van deze bespreking is eveneens opgenomen in Dierikx et al., red., 2007, p. 356-359 (paginanummers zonder nadere bronvermelding in de hierna komende alinea's en voetnoten betreffen dit verslag). Jammer is overigens dat de ING-bezorgers de in dit verslag vermelde schriftelijke reactie op Van Gorkoms uitnodiging van DG De Grooth van EZ-BEB, d.d. 22 februari 1979, niet hebben opgenomen, hoewel deze reactie wel belangrijk genoeg was om er een agendapunt aan te wijden.

college' zou moeten zijn dat 'invloed kan uitoefenen op de totstandkoming van het beleid' – op het eerste gehoor wel het meest positieve geluid dat tijdens deze bijeenkomst naar voren kwam, al droeg ook Klinkenbergh van EZ-BEB bruikbare ideeën aan (zoals uitwisselingen op het hoogste niveau, enkele keren per jaar, ten behoeve van 'conceptueel werk met het oog op nieuwe beleidsontwikkelingen', naast de interdepartementaal gecoördineerde voorbereiding van Nederlandse standpunten – respectievelijk p. 356 en 357).

Na De Zeeuw nam echter Thesaurier-Generaal Wellink het woord: hij noemde zich een 'groot voorstander van zo goed mogelijke coördinatie' – maar... dan moesten wel de spelregels daarvan 'voldoende nauwkeurig vooraf zijn vastgesteld' (p. 356). Blijkbaar ging het hem niet om het opstellen van nieuwe spelregels, maar om zoiets als de bestaande verhoudingen tussen de ministeries, want daarop moesten waarschijnlijk 'die grenzen' zijn gebaseerd waarover Wellink het in zijn volgende zin had. Nadat hij daarin BuZa had verweten dat het 'die grenzen nu al regelmatig overschrijdt' (p. 356-357), lichtte hij dit even later toe met het fenomeen, dat BuZa 'bij herhaling zelf stukken schrijft over vraagstukken waarvan de behandeling behoort tot de competentie van andere departementen.' En dat was zoiets als een doodzonde in zijn ogen, want aan die laatste moest ook de redactie van stukken worden overgelaten. De coördinatie-taken van Ontwikkelingssamenwerking, waarvoor de CCOS destijds was ingesteld, hielden volgens Wellink dan ook 'niet in dat [BuZa/OS] daarmee integraal penvoerder wordt.' Penvoerderschap behoorde naar zijn mening duidelijk tot de 'primaire verantwoordelijkheden' van de vakministeries, en die moesten blijven waar zij waren (p. 357).

Dit was tevens Wellinks reactie op het net daarvoor door Van Gorkum geformuleerde standpunt, dat het ontwikkelingsbeleid, naast de hulpverlening, 'ook het beleid met betrekking tot internationale structurele vraagstukken, zoals de monetaire en de handelspolitiek' omvatte. Op al die gebieden moest volgens hem 'getracht worden tot één geïntegreerd beleid voor de internationale ontwikkelingssamenwerking te geraken', met als twee voorbeelden van lopende pogingen daartoe, de in subparagraaf 7.2 besproken structuurnota en de nota EG-OS – 'die momenteel op [BuZa] worden geschreven' (p. 357). Dit laatste was een wat ongelukkige formulering (of een fout van de notularis), maar ook als daar was verwezen naar de conceptversies van deze nota's, zou dit Wellink in het verkeerde keelgat zijn geschoten. Hij zei namelijk niet alleen dat over die nota's tot op dat moment 'nog geen enkel interdepartementaal overleg heeft plaatsgevonden' – wat waarschijnlijk niet waar was –, Wellink wilde 'in elk geval' ook niet 'dat Financiën geconfronteerd wordt [met], en [dat] zijn opinie gevraagd wordt over, stukken van [BuZa] over onderwerpen die tot de primaire competentie van Financiën behoren' – al wilde hij van 'zaken van minder importantie uiteraard geen halszaak maken' (p. 357).⁵⁸⁴

Dit leek het tij te keren in deze bespreking: De Zeeuw viel Wellink onmiddellijk bij met de

⁵⁸⁴) Dat laatste leek echter maar zo. Toen Jonkman meteen daarna opmerkte, 'dat in de praktijk toch nuances zijn ontstaan op deze door de heer Wellink geschetste uitgangspunten' en wees op door BuZa geconcipeerde gedeelten van delegatie-instructies voor Unctad die de financiële agendapunten betroffen, tikte Wellink hem op de vingers: 'Daar gaat het nu juist om. Dit had door Financiën moeten geschieden' (p. 358). Dit was echter de vraag. Bij de door Pronk uitonderhandelde competentiekwesties in de tweede helft van 1973, waren de Unctadzaken alleen geregeld in de afspraken met EZ, en niet in die met Financiën (MinAZ 1973b, respectievelijk p. 2 en 1). De financiële en monetaire onderwerpen die in Unctadkader aan de orde kwamen, waren in 1973 bij de onderhandelingen met Financiën wellicht niet voorgesteld voor amendement, of door Financiën geweigerd. Waarschijnlijker is echter dat Financiën het hele Unctadgebeuren te onbelangrijk vond voor zulke afspraken – het liet ook altijd maar één, hooguit twee van zijn ambtenaren in de betreffende delegaties opnemen, en het nam alleen via de CCOS, en dus welbewust op laag niveau, deel aan instructiebesprekingen. Verder klopte de eerdere bewering van Wellink: dat er nog geen interdepartementaal overleg was geweest over de structuurnota, wél voor het eindoverleg over die nota in de CCOS, dat pas enkele maanden later zou plaatsvinden; maar hij wist wellicht niet dat Van Maare in verschillende stadia van zijn schrijfproces bilateraal overleg pleegde met ambtenaren van andere ministeries over de onderwerpen die op hun terrein lagen – zoals deze mij verzekerde in diverse telefoongesprekken in 2010.

uitspraak 'dat de deskundigheid van de vakdepartementen voorop moet staan', en Klinkenbergh (EZ) betreurde het dat bij de structuurnota 'niet aan de andere departementen is gevraagd wat zij menen dat daarin opgenomen zou kunnen worden' (p. 358). O&W's DG Leibbrandt opperde nog wel dat 'de coördinerende ministers er toch ook voor zijn om stukken beleid toe te voegen', maar twee van de drie voor Financiën opgekomen kempfanen probeerden dat meteen onderuit te halen.⁵⁸⁵ Op de al eerder door Van Gorkom gestelde, en retorisch bedoelde, vraag: 'Wat is anders nog de taak van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking?' (p. 358), hadden zelfs de meest welwillende aanwezigen van de vakministeries alleen betekenisloze suggesties, die ver achterbleven bij hoe De Koning en DGIS dit wilden invullen. De anderen wensten maar één ding: terugkeer naar de situatie van vóór Pronk.

De slotsom had dan ook kunnen zijn dat de bijeenkomst, in plaats van een praktisch beter werkbare oplossing voor het probleem van de CCOS, waarschijnlijk alleen de al lang bekende diepe kloof tussen de opvattingen van OS en de andere ministeries manifester had gemaakt. Van Gorkom zei dit niet, maar stelde na zijn samenvatting van de standpunten, dat hij pas een definitief oordeel wilde geven als hij had kunnen nadenken – en waarschijnlijk ook ruggespraak had gehad met de OS-leiding. Ten behoeve van de volgende vergadering (een 'werklunch' op 11 juni 1979) zei hij, naast het verslag, een stuk toe waarin zou worden uiteengezet 'hoe Ontwikkelingssamenwerking de taken en bevoegdheden van de andere departementen met betrekking tot het ontwikkelingsbeleid ziet' (p. 359).⁵⁸⁶

De vervolgbrief van Van Gorkom ging op 8 juni 1979 uit naar de eerdere vier DG's, plus nog naar een vijfde (van CRM) en een zesde collega-DG op BuZa (de DGES).⁵⁸⁷ Deze brief wond er geen doekjes om: de opvattingen over de plaats van het ontwikkelingsbeleid ten opzichte van de andere beleidsterreinen en over de daaruit voortvloeiende coördinatieprocedures, zoals die tijdens het eerste gesprek door de vier overige ministeries waren verwoord, 'zouden de positie en de taak van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking uithollen en ondermijnen, en zijn derhalve niet aanvaardbaar.' Met verwijzing naar het regeerakkoord en de regeringsverklaring van het kabinet, stelde Van Gorkom dat de OS-minister 'zelf primair verantwoordelijk is voor de formulering van een integraal, structureel ontwikkelingsbeleid, [en daarom] in eerste instantie competent en dus "federführend" voor de totaliteit van het ontwikkelingsbeleid.' En ook de bestaande competentieafspraken, zoals het kabinet die had overgenomen van het vorige kabinet, 'dienden niet aangetast te worden.' Wel zou 'in de praktijk bij het opstellen van beleidsnota's op zakelijke wijze worden gezien of en, zo ja, welke stukken van een ontwerpnota in eerste instantie, op grond van hun specifieke deskundigheid, door andere departementen geschreven kunnen worden voor inbreng in het geheel' (Dierikx et al., red., 2007, p. 389).

De apodictische stellingname in deze brief, die vermoedelijk afweek van Van Gorkoms persoonlijke optreden tijdens het eerste gesprek, was opvallend. De geadresseerden werd niet gevraagd om commentaar, noch om instemming met hetgeen daarin namens BuZa/OS werd ver-

⁵⁸⁵) Wellink door te 'herhalen', aldus het verslag, dat alléén het primair verantwoordelijke departement de stukken over zijn beleidsterrein mocht schrijven, en dat het coördinerende ministerie daarin 'niet moet gaan knoeien.' Als Ontwikkelingssamenwerking meent dat zijn 'ontwikkelingshoekinval clocheert met die van de vakdepartementen', dan moest OS dat maar aangeven 'in de Nota' aan de ministerraad. De 'huidige benadering', waarbij de vakministers in de ministerraad moeten proberen wijziging aan te brengen in door OS bepaalde teksten, was 'zijns inziens onlogisch en vraagt om moeilijkheden' (p. 358). En baron van Ittersum, eveneens van Financiën, vond dat OS 'niet zoals BuZa een louter coördinerende taak heeft, maar tevens "partij" is, aangezien het tracht de belangen van de ontwikkelingslanden te behartigen' (p. 359).

⁵⁸⁶) In datzelfde stuk zouden de taken van de subcommissies van de CCOS en de onderwerpen die in beide geledingen aan de orde zouden komen – zaken waaraan de huidige bespreking niet was toegkomen – opnieuw worden geagendeerd (p. 359).

⁵⁸⁷) Deze brief is eveneens opgenomen in Dierikx et al., red., 2007, p. 388-390. De reden waarom CRM en DGES nu wel een uitnodiging kregen wordt niet vermeld, maar het ontbreken van deze twee bij de eerste ontmoeting zal wel een vergissing zijn geweest.

klaard.⁵⁸⁸ Als niet de aanhef van de brief had verwezen naar de afgesproken vervolglunch, had de lezer slechts kunnen begrijpen dat BuZa/OS de discussie over de CCOS voor gesloten verklaarde en alleen liet weten hoe het op de oude voet zou doorgaan.⁵⁸⁹

Voor de vraag wat er hierna gebeurde, en hoe de interdepartementale coördinatie verliep in De Konings laatste jaren op dit departement, vat ik hier eerst samen wat er deels hierboven en in de subparagrafen 7.2.3 en 7.2.5 reeds is gezegd over de interdepartementale coördinatie bij de structuurnota en de daarop gebaseerde Nota EG-OS.

De structuurnota werd waarschijnlijk in slechts één zitting – die mogelijk met opzet niet door De Koning werd geleid – interdepartementaal voorbesproken in de CCOS op, of kort vóór of na, 10 juli 1979.⁵⁹⁰ De goedkeuring daarna in de ministerraad van 9 augustus 1979 (of kort daarvoor of daarna) verliep echter niet zonder slag of stoot, terwijl de DGIS-pogingen om (delen van) deze nota vervolgens in een uitvoeringsfase te laten overgaan volledig geblokkeerd werden door EZ en Financiën.⁵⁹¹

⁵⁸⁸) Alleen in de drie laatste alinea's van de brief stelde de schrijver expliciet dingen voor (zoals een 'zoveel mogelijk zelfstandig werken' van de subcommissies), of duidde hij aan wat hij zag als (mogelijke) taken en onderwerpen van een en ander – al bevatte de allerlaatste alinea naast iets veronderstellends ook iets claimends, namelijk: 'Ik ga er, ten slotte, van uit dat de bestaande procedures en werkafspraken met betrekking tot [het IMF en de Wereldbank] en andere beleidsterreinen met belangrijke ontwikkelingsaspecten volledig zullen worden gehandhaafd en, waar nodig, zullen worden verbeterd' (Dierikx et al., red., 2007, p.389-390).

⁵⁸⁹) Wellicht hebben de eerdere en de nieuw toegevoegde geadresseerden deze brief ook zo opgevat en hebben zij er niet of alleen met een woord van protest op gereageerd. In elk geval heb ik noch in dit, noch in het volgende en (voorlopig) laatste ING-boek, verwijzingen aangetroffen naar één of meer vervolgbesprekingen over de CCOS. En ook het vijftiental informanten dat ik er telefonisch of per e-mail naar heb gevraagd, kon zich er niets van herinneren.

⁵⁹⁰) De onzekerheid over deze behandeldatum (en die van de ministerraad hierna) is uitgelegd, en de bijbehorende bronnenverantwoording vermeld, in voetnoot 87 van subparagraaf 7.2.3. Mijn vermoeden dat De Koning de CCOS-bespreking van omstreeks 10 juli 1979 misschien met opzet niet zelf voorzat, berust op de info in Van Gorkoms memoires, dat 'deze keer de [andere] departementen vertegenwoordigd waren op het hoogste ambtelijke niveau, want nu was het ernst' (Gorkom 2009, p.184 – het eerste deel van deze informatie heb ik ook telefonisch vernomen van de heer Petit (op 15 november 2012). Als van tevoren bekend was wie zouden komen, was het slim om Van Gorkom deze eerste defensielijn voor zijn rekening te laten nemen. De Koning zou dan in de ministerraad in beginsel de handen vrij hebben om eventueel onwenselijke compromissen weer weg te werken – hij werd in de ministerraad immers geconfronteerd met vakministers, die hij inmiddels in politieke zin beter aan kon dan Van Gorkom zijn tegenvoeters in de CCOS. In het boven besproken gesprek zagen we deze opponenten al bezig zich in te graven voor de komende CCOS. Op BuZa heerste wel enige beduchtheid voor deze DG's: Petit typeerde ze in een eerder interview met twee ING-redacteuren niet voor niets als 'potentaten, die niet met zich lieten sollen' (in Damme & Smits (red.), 2009, p. 250).

⁵⁹¹) De structuurnota is dus niet in de CCOS 'vastgesteld', zoals Van Gorkom in zijn memoires stelt (2009, p. 184). Dat zij ook de ministerraad niet zonder moeite passeerde, valt niet alleen af te leiden uit de opmerking van Van Dam, dat De Koning 'bezweet en wel' uit deze vergadering terugkwam en toen zei: 'Nou, dat was een hele klui'f' (eveneens in Damme & Smits (red.), 2009, p.99). Ook de woorden van Van Maare, die in het in de vorige noot genoemde interview (dat hem samen met Petit werd afgenomen) het lot van de vakministers in de ministerraad beschreef zoals hun DG's dat beleefd zullen hebben, maar ook hoe deze laatsten hiervoor later de rekening presenteerden, waren veelzeggend: 'Door de sterke positie van Jan de Koning in het kabinet was hun minister immers door de pomp gegaan.' Toen er echter later onder leiding van Van Gorkom een eerste interdepartementaal overleg moest beginnen over de uitvoering van de structuurnota, liep dit overleg 'echt helemaal, faliekant, mis', volgens Van Maare. Deze uitvoering 'werd gewoon tegengehouden door èn Economische Zaken èn Financiën', nadat hun DG's te verstaan hadden gegeven: 'Die nota van jullie, dat was eens maar nooit meer' (idem p. 249-250; voor meer details over het in deze en de vorige noot beschreven voorbereidingsproces, zie subparagraaf 7.2.3). Van het eerste interdepartementale uitvoeringsoverleg over de structuurnota, dat Van Maare hier noemt, heb ik echter geen spoor aangetroffen in het vijfde ING-boek, noch van een van mijn andere informanten daar iets over vernomen (nadat ik Van Maare, door zijn overlijden in juni 2011, er niet meer naar kon vragen).

Het laatstgenoemde interview met Petit en Van Maare ging hierna verder met vragen over de ruimte voor topambtenaren om dingen die door de ministerraad waren goedgekeurd op ambtelijk niveau terug te draaien, en of zo'n besluit (dat in het geval van de structuurnota later ook nog werd ondersteund door een Kamerbreed aan-

De voorbereiding van de tweede nota, die volgens De Koning een belangrijke functie zou hebben voor het Nederlandse raadsvoorzitterschap in de EG in de eerste helft van 1981, en in dit forum daarom een tweede, op de EG toegespitste, poging tot uitvoering van de structuurnota had moeten worden, liet opnieuw tegenhoudend en medewerking-weigerend gedrag van drie vakministeries zien. Dit was de prijs die De Koning moest betalen voor zijn 'overwinning' bij de structuurnota – zie Van Maare's commentaar in de vorige voetnoot. En die rekening werd nog vaker gepresenteerd, en niet alleen aan De Koning – zie wat hij als (in)formateur bij de vorming van de volgende regering te horen kreeg van zijn CDA-collega Van der Stee, en wat zijn opvolger moest verduren van de ambtenaren en dezelfde minister van Financiën bij zijn poging enkele in het regeerakkoord vastgelegde afspraken tot realiteit te brengen (over beide zaken volgen de details in de laatste sectie van deze subparagraaf).

De obstructie bij de EG-OS-nota begon met een deuk in het ego van drie van de vakministers die zij in eerste instantie uitsluitend aan zichzelf te danken hadden – en die maakte dat de natuurlijke neiging tot territoriumbescherming zich bij Financiën waarschijnlijk nog dieper vastzette dan bij de andere. Zij bleken namelijk niet in staat op tijd klaar te zijn met het door hen opgeëiste recht om concepten van de op hun terrein liggende onderdelen van deze nota te maken – wellicht waren zij niet eens van plan om daar serieus werk van te maken? Zoals beschreven in de eerste sectie van subparagraaf 7.2.5, moest DGIS-SA daarna in te korte tijd de integrale versie van het concept opstellen, waarna dit stuk alleen in de onder leiding van de staatssecretaris voor Europese Zaken staande coördinatiecommissie (CCEI) interdepartementaal mocht worden gefinaliseerd. Het eindresultaat was weliswaar een door De Koning, staatssecretaris Van der Mei en drie andere ministers (van EZ, Financiën en L&V) ondertekende gezamenlijke nota, die op 21 november 1980 door de ministerraad werd vastgesteld, en zeven dagen later aan de Tweede Kamer werd toegezonden. Maar de inhoud van deze nota mocht desondanks, deels om politieke redenen, niet als een door het Nederlandse voorzitterschap opgesteld pakket van beleidsvoorstellen in enige Europese raad aan de orde worden gesteld – zelfs niet door De Koning in de twee door hem voorgezeten OS-raden.⁵⁹²

Er was ook nog een derde voorbeeld van interdepartementaal overleg in het laatste anderhalve jaar van De Konings OS-periode dat moeilijkheden ondervond. Het lag weliswaar slechts voor een deel op het terrein van ontwikkelingssamenwerking, maar OS moest er wel aan meebetalen, zodat het op zijn minst opmerkelijk was dat het geheel buiten de CCOS werd voorbereid – al was dit wel illustratief voor de steeds meer gemarginaliseerde rol van deze coördinatiecommissie. Het betrof de op 28 maart 1980, op voorstel van de minister van EZ, door de ministerraad ad hoc ingestelde interdepartementale Werkgroep, die de opdracht kreeg een soort *kaderregeling* te ontwerpen voor vormen van *noodhulp* die buiten de bestaande kaders vielen (onder andere omdat het ook meer ontwikkelde landen betrof, die om politiek-strategische redenen noodhulp dienden krijgen – zoals NAVO-bondgenoot Turkije). Deze Werkgroep kwam onder leiding te staan van Thesaurier-Generaal Wellink en had leden uit zowel Financiën als AZ, EZ, Defensie, L&V en het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken (allen DG's of andere hoge functionarissen), terwijl BuZa met drie DG's was vertegenwoordigd (die voor Politieke en Europese Zaken en de nieuwe DGIS, Van Schaik, die Van Gorkom omstreeks september 1980 had opgevolgd). Het rapport van de Werkgroep werd in mei 1981 door minister Van der Stee aan de ministerraad voorgelegd, die de regeling

vaarde motie) dan de andere ministeries niet verplichtte tot medewerking. Op deze en andere uitvoeringskwes- ties kom ik echter nog terug.

⁵⁹²⁾ In plaats van de nota 'EG-beleid en Ontwikkelingssamenwerking' werd alleen bij de werkgroep die in Brussel de OS-Raad voorbereidde een 'Werkdocument Nederlandse voorzitterschap' ingediend, dat slechts als een uiterst beperkt en totaal onrepresentatief uittreksel van deze nota kan worden gezien. De details van de obstructie in Den Haag en van de verdere gang van zaken bij de OS-Raad zijn, ondersteund met bewijsstukken, geanalyseerd in subparagraaf 7.2.5.

daarna in werking zette.⁵⁹³

Het ziet er dus naar uit dat De Konings pogingen het functioneren van de CCOS te verbeteren eveneens mislukte. Bewijs van verbetering heb ik in elk geval niet kunnen vinden in de laatste 26 maanden van diens OS-periode, mede omdat twee van de hoofdrolspelers aan BuZa-zijde (Van Gorkom en Jonkman) enige maanden voor het finaliseren van deze sectie overleden. En onder de overige benaderde ex-medewerkers van DGIS (inclusief Van Gorkoms opvolger) waren er maar enkelen die zich (telefonisch of per email) iets meenden te kunnen herinneren van CCOS-bijeenkomsten of subcommissievergaderingen tussen juli 1979 en september 1981 en daarna – hoewel de meesten van hen niet konden zeggen hoe vaak die dan plaatsvonden en aan welke onderwerpen die werden gewijd.⁵⁹⁴

Inspectie en evaluatie, intern en extern

Alle elementen in bovenstaande tussenkop kunnen worden opgehangen aan discussies over en stukken van de op gang komende *Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde* (IOV).

Ingesteld op 1 juli 1977, begon deze Inspectie pas in het najaar van 1978 enigszins 'operationeel' te worden.⁵⁹⁵ Ondanks de ernstig vertraagde opbouw van de vaste IOV-staf kon er in de vier jaren daarna – met veelvuldige inschakeling van tijdelijk personeel voor het voorbereidende werk

⁵⁹³) Het is wel denkbaar dat De Koning er niet op heeft aangedrongen de genoemde kaderregeling voor deze soort noodhulp (ook) interdepartementaal te laten voorbereiden in zijn CCOS. Niet alleen ging het in deze regeling in hoofdzaak om noodsituaties in niet-ontwikkelingslanden, maar ook de genoemde politiek-strategische overwegingen die in de Werkgroep-Wellink expliciet mede in beschouwing moesten worden genomen, kunnen voor De Koning reden zijn geweest er niet politiek bij betrokken te willen worden. Bovendien was er nog een praktisch probleem: uit Van Gorkoms memoires blijkt dat deze vanaf januari 1979 intensief betrokken was bij de politieke coördinatie tussen BuZa en Defensie in verband met de uitzending van een Nederlands pantserinfanteriebataljon naar *Unifil* in Libanon (Gorkom, 2009, p.190). Daar zal een flink deel van zijn tijd aan op zijn gegaan, terwijl zijn opvolger Van Schaik vermoedelijk nog niet was gearriveerd voordat Van Gorkom begin september 1980 naar Indonesië vertrok (idem p.194). Het valt dan ook op dat Van Gorkom niet als eerder lid van de Werkgroep-Wellink wordt vermeld in de redactionele voetnoot bij het door Van der Stee aangeboden eindrapport (dat is opgenomen in Dierikx et al., red., 2007, p.780-793; de samenstelling van de Werkgroep staat in voetnoot 1 op p.780). De eerdere brief van Van Aardenne aan de minister-president van 24 maart 1980, waarin de eerste voorstelde deze ambtelijke werkgroep aan het werk te zetten, is hier eveneens in opgenomen (idem p. 531-532).

⁵⁹⁴) De enigen die zich wel iets meer herinnerden waren: de heer R.J.Treffers (die in zijn email van 26 november 2012 antwoordde dat de CCOS 'bleef bijeenkomen, in elk geval voor de MvT's, maar ook voor capita selecta zoals beleidsnotities [en] landenbeleidsdocumenten'), en de heer J.B.Hoekman (wiens herinnering zich hoofdzakelijk beperkte tot zijn periode als DGIS van 1984 tot '88, en die op dezelfde datum telefonisch zei dat de Herijkingssnota van Mevrouw Schoo waarschijnlijk eveneens werd behandeld in de CCOS).

Ik voeg alleen nog toe dat er bij de kabinetsformatie in 1986, toen Lubbers-1 werd gevolgd door Lubbers-2 (met Bukman als OS-minister), een oud idee van minister Bot voor een betere interdepartementale coördinatie werd hergeïntroduceerd (zie eerder in hoofdstuk 3, p. 174, noot 200), die nu uit twee geledingen bestond: een onderraad van de ministerraad, de *Raad voor Ontwikkelingssamenwerking* (ROS), die onder leiding van de minister-president besluitvorming van de ministerraad op het gebied van ont-wikkelingssamenwerking voorbereidde; en als ambtelijk voorportaal daarvan de oude CCOS onder leiding van de DGIS. Deze institutionele innovatie volgde op een uitgebreide publieke discussie in de voorafgaande jaren over een betere competentietoedeling aan de OS-minister en andere versies van een ministersportefeuille die voor de laatste in de plaats zou moeten komen. Zie ook De Konings bijdragen daaraan besproken in de laatste sectie van deze subparagraaf.

⁵⁹⁵) De eerste MvT van De Koning (voor 1979) beweerde wel dat de IOV 'bij het begin van het lopende begrotingsjaar [=1978] operationeel [was] geworden' (MinBuZa 1978a, nr.2, p. 87), maar op dat moment was er behalve de chef, drs. J.H.Kramer (voorheen hoofd DTH), nog geen enkele inspecteur in dienst getreden. De eerste medewerker, drs. J.K.van Bommel (tot 2005 hoofd Administratie en Planning van IOV), begon pas op 1 februari 1978 (zoals vermeld in het vorige hoofdstuk), en de eerste drie inspecteurs arriveerden waarschijnlijk pas later in 1978 (aldus Van Bommel in een telefoongesprek op 3 december 2012). IOV schreef dan ook, in een Notitie van 29

in Nederland en met ad hoc gecontracteerde specialisten in de uitgezonden onderzoeksteams – toch een respectabel aantal inspectiemissies worden uitgevoerd: met bezoeken aan 'zo'n 25 landen', leverden deze missies 'bevindingen en adviezen' op, die in 'circa 140 reeds uitgebrachte en ongeveer 40 nog uit te brengen rapporten [waren] neergelegd', aldus inspecteur en plaatsvervangend chef, R.T.Derksen, in november 1982,⁵⁹⁶ terwijl Kramer enkele maanden later meldde dat het aantal 'project- en programmarapporten, die te zamen zo'n 250 grote en kleinere activiteiten' bespraken, inmiddels tot 150 was gestegen – aantallen die 'in 1983 belangrijk zullen aanzwellen', zo verwachtte hij (Kramer 1983, p.139).

Voordat het zo ver was moest er echter nog diverse malen van spoor worden gewisseld, en ook nog veel achterdocht en misverstand worden bestreden over wat de bedoeling was van deze inspecties, zowel binnen het ministerie en op de ambassades als daarbuiten (onder andere bij de politiek en de medefinancieringsorganisaties). Wat DGIS betreft werd na een voorbereidende gedachtewisseling tussen de directies (DTH en DFO), SA en IOV op 15 mei 1979, door IOV een notitie opgesteld, d.d. 29 november 1979, ten behoeve van een gepland 'evaluatiegesprek' in de Directieraad van 4 december 1979.⁵⁹⁷ Zoals de titel aangaf deed de IOV hierin 'een poging tot terreinafbakening', die betrekking had op het onderscheid tussen 'inspectie' en 'evaluatie'. Niet alleen waren de verschillen daartussen sinds de oorspronkelijke instellingsinstructie van augustus 1977 intussen op enkele punten veranderd, er bestond ook 'begripsverwarring' over en er was tevens 'een zekere overlapping' tussen beide ontstaan (Dierikx et al., red., 2007, respectievelijk p. 463 en 462). Na een uitgebreide toelichting op de inmiddels te constateren verschillen en overeenkomsten tussen deze twee begrippen, opperde de notitie om in navolging van het UNDP een onderscheid te maken tussen *interne* en *externe* evaluatie: de interne wordt altijd uitgevoerd door de bij een project of programma betrokken uitvoerende instanties tijdens en hoofdzakelijk ten behoeve van dit project/programma zelf; 'extern' verwijst daarentegen naar beoordelaars die niet in directe zin deel uitmaken van de uitvoering en die de evaluatie zowel tijdens als na afloop van het project of programma uitvoeren, en dat vooral mede doen ter lering van een bredere groep uitvoerenden en ten behoeve van het beleid in meer algemene zin. Bij DGIS zou de interne evaluatie, die in verschillende vormen voorkomt, dus berusten bij de directies en bureaus in Den Haag en de gedelegeerde uitvoerenden in het veld, terwijl de IOV-taak is op te vatten als een vorm van externe evaluatie (idem p. 468).

De tot dan toe uitgevoerde inspecties van de IOV hadden echter een aantal tekortkomingen gesignaleerd in de verrichte evaluaties en projectbezoeken van de operationele directies en de diensten in het veld: niet alleen waren er 'heel wat' niet geëvalueerde activiteiten opgevallen, terwijl er ook 'belangrijke aantallen' evaluaties waren geweest die 'te laat' kwamen voor bijsturing

november 1979, dat zij in 'februari-maart 1978 aan de slag [was] gegaan', en wel 'eerst als eenmansbedrijfje' en 'sinds ruim een jaar' (dus misschien in oktober 1978) 'als een enigszins uitgegroeide dienst' (Dierikx et al., red., 2007, idem p. 463). Hoe terecht het woord 'enigszins' in het najaar van 1979 was, werd duidelijk in de medio 1980 geschreven MvT voor 1981. Daarin stond dat, ondanks de 'bij de instelling voorziene sterkte van negen vaste inspecteurs' – die 'in 1980 zou dienen te zijn bereikt' – er 'thans vier vaste inspecteurs zijn aangesteld, terwijl binnenkort de vijfde zal aantreden.' Tot de 'externe factoren [die] de beoogde uitbouw hebben vertraagd' (MinBuZa 1980b, p.109) behoorden waarschijnlijk ook de personeelsstop van het kabinet, waarnaar ik eerder verwees. Meer dan vijf inspecteurs waren er echter ook in januari 1983 nog niet, zo vermoedde ook Van Bommel: de vijf die aanwezig waren bij het symposium in die maand (waar samen met onderzoekers van Nederlandse universitaire centra en andere externe deskundigen het functioneren van de IOV werd besproken) omvatten waarschijnlijk inderdaad, samen met Kramer en Van Bommel zelf (en afgezien van enkele administratieve medewerk(st)ers), de voltallige 'vaste staf van de Inspectie' – zoals het symposiumverslag vermeldde (IOV 1983, p.1 en bijlage 1). Het beoogde aantal van negen inspecteurs werd in elk geval, aldus Van Bommel, pas 'veel later' bereikt.

⁵⁹⁶) Geciteerd uit diens discussiestuk 1, dat werd besproken tijdens het in de vorige noot genoemde symposium (IOV 1983, p. 4).

⁵⁹⁷) Zoals aangegeven op de eerste pagina van deze notitie en in de redactionele voetnoot 1 daarbij, die zijn opgenomen in Dierikx et al., red., 2007, p. 462-470.

van de betreffende activiteit, of die 'niet tot een inhoudvol rapport' hadden geleid. Naast oorzaken als 'tijd-gebrek' en 'een gebrek aan nauwgezette en systematische "monitoring" [inclusief] slagvaardige reacties uit Den Haag', constateerde de IOV-notitie als 'het grote manco in het beheer van bilaterale ontwikkelingsactiviteiten, dat er te weinig sprake [was] van actieve, continue, procesmatige projectbegeleiding' (idem p. 469). Eén van de voorstellen van de notitie was dan ook, dat de directies zo'n 'systeem van continue, procesmatige begeleiding' dienden te creëren (idem p. 470).⁵⁹⁸

Van het 'evaluatiegesprek' tijdens de Directieraad van 4 december 1979 is geen verslag opgenomen in het vijfde ING-boek. Wel staat er in dit boek, onmiddellijk volgend op de bovengenoemde notitie, een memo van DGIS Van Gorkom van die zelfde datum. Het betrof een bijna zeven maanden oude gedachtewisseling over de samenwerking tussen de directies in Den Haag en de staf in het veld enerzijds en de IOV anderzijds, die de DGIS in een achttal punten samenvatte. Die bevatten de eerdere bevindingen die betrokken moesten worden bij het komende evaluatiegesprek in de Directieraad.⁵⁹⁹ Het ging hierbij in hoofdzaak om aanwijzingen voor de wenselijke samenwerking tussen de uitvoerende directies en hun mede-uitvoerenden in het veld en de IOV. Na de evaluatietaken eveneens te hebben onderscheiden in interne (permanente, operationale) en externe (incidentele, onafhankelijke) evaluaties, gaf Van Gorkom de belangrijkste kenmerken ervan weer en de eerder besproken werkwijze van de IOV. Benadrukkend dat IOV-inspecties grondig moesten te worden voorbereid, stelde hij dat daarbij 'adequate medewerking' en 'volledige en "open" informatie' van de directies 'en alle daartoe behorende ambtenaren' waren vereist; en daarvoor moest ook de hulp van de ambassades, de sectoreenheid, directies van het DG Politieke Zaken, het veldpersoneel 'en anderen' kunnen worden ingeroepen. Zaken die tot de 'personeelsvertrouwelijke sfeer' behoorden zouden, als het om persoonlijk falen ging, wel door de Inspectie gerapporteerd moeten worden, uiteraard met de waarborgen van tijdige kennisgeving, recht op antwoord, vertrouwelijkheid, en andere aspecten die bij beoordelingszaken gehandhaafd dienen te worden. Na nog enige punten over de 'concrete feed-back' die de Inspectie aan het 'direct-operationele vlak' zou geven, en de 'generaliserende rapporten' die zij op basis van haar veldonderzoeken zou opstellen ten behoeve van de andere beleidslagen, ging Van Gorkom in op de wijze van programmering van de inspectiemissies: op jaarbasis, telkens een half jaar voor de aanvang van het nieuwe jaar, en in overleg met en rekening houdend met suggesties van de directies en de ambassades. De directies zouden op hun beurt hun eigen evaluatie- en andere projectbezoeken moeten regelen in overeenstemming met het IOV-schema. De DGIS sloot af met de procedure voor de behandeling en afhandeling van de conceptinspectierapporten, en de te nemen eindbeslissing door de minister (Dierikx et al., red., 2007, p.471-473).

Van Gorkoms memorandum zou gaan gelden als een van de 'constituerende documenten' van de IOV, zo stelde deze later in haar belangrijke rapport.⁶⁰⁰ Wel bevatte dit memo, zoals het in zijn voorlaatste punt zelf stelde, onderwerpen die nog 'nadere uitwerking behoeven.' En die uitwerking zou 'in eerste instantie' aan de IOV zijn, die 'voor het einde van dit jaar' een nota moest uitbrengen, die 'uiterlijk in februari 1980' kon worden besproken (idem p. 472). Het lijkt er echter op dat Van Gorkom tijdens het schrijven van dit memo nog geen kennis had genomen van de eerder

⁵⁹⁸) Andere voorstellen betroffen de wenselijkheid om IOV-inspecteurs en uitvoeringsverantwoordelijken zoveel mogelijk tot overeenstemming te laten komen over de inspectie-uitkomsten voordat deze naar de DGIS en de minister zouden gaan, en om de programmering van de veldbezoeken van de inspectie en de uitvoerende instanties beter te coördineren (Dierikx et al., red., 2007, p. 470).

⁵⁹⁹) Dit memo van Van Gorkom van 4 december 1979 (ook opgenomen in Dierikx et al., red., 2007, p. 470-473) bevatte 'verduidelijkingen' die tijdens de eerdere bespreking op 15 mei (die niet bleek te zijn genotuleerd!) waren 'bereikt', en die alsnog moesten worden vastgelegd.

⁶⁰⁰) Dit IOV-rapport was aanvankelijk alleen voor intern gebruik opgesteld, en als zodanig opgenomen in Dierikx et al., red., 2007, p. 606-625 – met de aangehaalde verwijzing op p. 607). Ik kom er hieronder nog op terug.

genoemde notitie van de IOV, die pas enkele dagen eerder was rondgezonden. Zijn tekst omvatte namelijk ook elementen die in deze IOV-notitie reeds ruim waren behandeld.⁶⁰¹

Belangrijker is echter de vraag wat de Directieraad van 4 december 1979 deed met de IOV-notitie en de andere beschikbare stukken. Ook daarvan is geen verslag opgenomen in het vijfde ING-boek, zoals ook niet van de er waarschijnlijk op gevolgde verdere besprekingen. Het enige dat ik wel heb is een nieuwe IOV-rapport dat in de loop van 1980 gereedkwam. Enkele punten daaruit zijn belangrijk om even bij stil te staan.

Het belangrijkste aspect van dit rapport was dat het de vermoedelijk eerste, meer generaliserende rapportage bevatte, die de IOV maakte van haar bevindingen uit de inspecties gedurende de eerste twee jaren van haar werk. Onder de wat non-descripte titel: 'Stand van Zaken' bood het een beschrijving van de geleidelijk bijgestelde werkwijze van de Inspectie in deze aanlooperperiode – die zij zelf overigens als nog niet geheel beëindigd beschouwde. Zij wilde daarmee laten zien wat wel en niet 'naar verwachting' verlopen was, maar het was ook de bedoeling om 'vooruit te kijken naar straks' – zodat het rapport 'zowel een kritische als een zelf-kritische strekking' zou hebben, zo stelde de inleiding (Dierikx et al., red., 2007, p. 607). Voornamelijk vanwege deze bedoeling was dit rapport aanvankelijk uitsluitend bestemd voor intern gebruik – wat bevestigd wordt door de oorspronkelijke (getypte) versie in mijn bezit, die op elke pagina, groot gestempeld, voorzien is van het woord 'vertrouwelijk'. Desondanks lekte het op, of kort voor, 12 september 1980 uit – nog vóór dat de uitvoerende directies er kennis van hadden kunnen nemen – wat misschien niet waar was, maar wat wel door enkele ambtenaren werd gesuggereerd.⁶⁰²

De inhoud van het rapport zoals die in de dagen en weken daarna door de media verspreid werd, leverde uiteenlopende reacties op bij het publiek, en bij insiders naast herkenning toch ook verbazing over de vraag of de gebreken aan de Nederlandse kant zó ernstig en wijdverbreid waren als gesuggereerd werd. Bestudering van het rapport leidde weliswaar tot een bevestigend antwoord, maar veel commentatoren gaven aan sommige IOV-uitspraken wel een eenzijdige, en van hun context losgemaakte, draai.⁶⁰³ Bovendien, hoewel het tentatieve IOV-oordeel over bijna alle

⁶⁰¹) Die, 'onder meer' te behandelen, elementen betroffen 'een terugblik op de verrichte inspecties en de voorlopige conclusies van algemene aard' (Dierikx et al., red., 2007, p. 472). Het tiental pagina's van de eind november 1979 rondgestuurde IOV-notitie is later in 1980 omgewerkt tot het dubbel zo omvangrijke rapport waarnaar ik in de vorige voetnoot verwees.

⁶⁰²) Om precies te zijn, vermeldde het titelblad van deze oorspronkelijke versie van dit rapport twee data: '27 mei 1980 / 1 september 1980', zoals ook bij de in Dierikx et al. (red., 2007) gereproduceerde versie wordt vermeld (p. 606). De reden van deze dubbele datering is nergens vermeld, maar misschien betekende het dat de eerste, mogelijk geleidelijk verander(en)de versies al vanaf 27 mei intern hadden gecirculeerd. Een aantal directies zal dus op 12 september waarschijnlijk wel kennis hebben gehad van de inhoud. [Zie vervolg op p. 946.]

Maar de drie medewerkers die op deze laatste datum een memo aan De Koning stuurde over het uitgelekte rapport behoorden daar duidelijk niet toe (de ING-redacteuren duidde het rapport aan als een 'bijlage' bij dit memo, maar dat was onmogelijk, zoals ook blijkt uit de inhoud van dit memo). Op die datum lieten zij de minister weten 'heden via de radionieuwsdienst' te hebben vernomen dat hij het rapport – dat zij omschreven als een 'IOV-rapport inzake de effectiviteit van de ontwikkelingssamenwerkingsprojecten' – aan de leden van de Tweede Kamer zou toezenden, zodat het 'daarmee in de openbaarheid werd gebracht.' Uit het nieuwsbericht aanhalend 'dat een groot gedeelte van de projecten (...) niet ten goede komt aan de doelgroep waarvoor zij in eerste instantie bestemd zijn, *niet* ten gevolge van structurele tekortkomingen in de ontwikkelingslanden doch ten gevolge van een slechte voorbereiding en begeleiding in Den Haag', merkten de schrijvers op dat er hunnerzijds 'geen twijfel aan de juistheid hiervan' bestond. Veronderstellend 'dat het rapport, naast een opsomming van de tekortkomingen, ook concrete aanbevelingen doet ten aanzien van de te nemen maatregelen ter verbetering van de voorbereiding en begeleiding', schreven zij het op prijs te stellen als het rapport 'niet alleen naar buiten wordt gebracht, doch ook zeer spoedig binnen het departement beschikbaar wordt gesteld, opdat aan de implementatie van de aanbevelingen gewerkt kan worden.' Volgens een door de ING-redacteuren toegevoegde voetnoot ging De Koning hiermee 'akkoord' (idem p. 606, inclusief noot 1; cursivering in het origineel).

⁶⁰³) Zo had het gebruik van 'foutieve informatie' door een niet met name genoemd 'ochtendblad' De Koning doen besluiten het rapport aan de Tweede Kamer te sturen, aldus *NRC Handelsblad* op 12 september 1980. Onvermeld

onderdelen van het Nederlandse bilaterale beleid en zijn uitvoering niet mals was, veel samenvattingen en reacties verzuimden te vermelden dat de IOV zelf vond, dat 'het aantal onderzochte activiteiten nog te klein [was] om algemene uitspraken (...) te rechtvaardigen', en dat ook de 'gevaarigheid van de onderzochte materie nog geenszins representatief [was] voor het totaal' van de bilaterale hulp (idem p. 617).⁶⁰⁴ Publicatie van het rapport was dus, hoewel inmiddels onvermijdelijk, schrijnend prematuur.

Het voortijdig uitlekken van dit tussentijdse rapport wekte natuurlijk ook intern grote consternatie en wrevel over de inhoud van de kritiek. Over de eerder voorgestelde invoering van een beter projectbegeleidingssysteem was de voorlopige bevinding van de IOV bijvoorbeeld weinig positief: het bedoelde systeem had 'nog altijd geen vorm gekregen.' Omdat daardoor 'te veel afhankelijk' bleef van persoonlijke inzichten en vaardigheden van behandelende ambtenaren, was 'in feite het telemanagement van veldactiviteiten [vanuit Den Haag] in menig geval non-existent of gebrekkig.' En dat leek nog wel een tijdje zo te blijven, want 'bij de bestaande onderbezetting, alsook bij de veld winnende gedachte dat projectbegeleiding geen centrale beleidstaak behoort te zijn en moet worden gedelegeerd naar de posten,' kon er vooralsnog maar 'weinig verbetering' te 'verwachten' zijn (idem p. 618). Ook mankeerde er aan de evaluatie-exercities van de operationele directies nog steeds veel: die 'vormden (...) geen systematisch onderdeel van de begeleidingspraktijk', maar vonden 'overwegend op ad-hocbasis plaats' en schoten als bijsturingsinstrument in het projectverloop 'meestal tekort omdat ze veelal te laat' waren, 'in een zwak geformuleerd compromis resulteerden, of kortweg geen follow-up kregen' (p. 619).

Zulke passages wekten wel de indruk dat de oorzaken van het falen vooral bij de behandelende ambtenaren werden gelegd.⁶⁰⁵ Maar die indruk was niet terecht: in andere delen van het rapport werden ook stevige tikken uitgedeeld naar de hogere beleidslagen en aan de politieke top. Ik vermoed dat er in de rest van 1980 en '81 nog veel tijd is besteed aan het bestrijden van misverstanden en het sussen van verontruste gemoederen, naast allerlei andere problemen waarvoor op DGIS nog oplossingen moesten worden gevonden.⁶⁰⁶ En dat bevorderde de totstandkoming van

bleef wat er fout was gerapporteerd, maar ik zie ook in het bericht van deze krant een onjuiste weergave van wat de IOV op p. 607 (in Dierikx et al. red., 2007) schreef.

⁶⁰⁴) Niet onbelangrijk was dat het rapport er tevens op wees dat 'de keuze van de te inspecteren activiteiten wellicht wat al te zeer is bepaald door de belangstelling die de operationele directies en de ambassades aan de dag leggen voor "probleemprojecten"' (Dierikx et al., red., 2007, p. 617). Elders in het rapport werd zelfs verklaard dat de IOV in feite 'nog volstrekt in de fase van materiaal vergaren' verkeerde (idem, p. 621). Weliswaar had in 1980 'een initiële hoeveelheid van naar schatting 200 à 250 afzonderlijke onderzoeksresultaten' gereed moeten komen, maar die was door de vele tegenslagen (waaronder personeelsgebrek) nu pas in 1981 (p. 611) of nog later (p. 617) te verwachten. De actuele stand van zaken was, dat er sinds het voorjaar van 1978 'circa 140 projecten en programma's – groot en klein dooreen – [waren] onderzocht, terwijl er over 'circa 90' daarvan rapport was uitgebracht (idem p. 607). Voorts zij nog vermeld, dat de voorlopige bevindingen in elk geval niet negatiever werden gekleurd door de ontwikkelingen in Suriname, een 'hulprelatie' die, 'gegeven haar specifieke karakter, niet in het inspectieprogramma' was opgenomen (p. 615).

⁶⁰⁵) Dat vond ook de coördinator Latijns-Amerika van DGIS, die op 25 september 1980 een verontrust memo richtte aan zijn voormalige chef Kramer (eveneens opgenomen in Dierikx et al., red., 2007, p. 647, wellicht omdat het weerspiegelde wat ook in andere interne commentaren op het rapport naar voren kwam). De auteur stelde dat het rapport hem 'erg' had 'teleurgesteld [en dat] het zo vele van mijn collega's en vroegere medewerkers zal zijn vergaan.' Naar zijn mening lagen 'de oorzaken van mislukkingen of [het] gebrek aan zorgvuldigheid of grondigheid niet bij de behandelende ambtenaren, hetgeen uw rapport wel suggereert. (...) Zeer vele suggesties' gericht 'op verbeteringen in de uitvoering' toonden volgens hem aan 'dat van hogerhand destijds niet voldoende belangstelling bestond voor uitvoeringszaken en dat in die richting dan ook weinig in besluiten werd omgezet. (...) Reorganisatiemaatregelen' waren door de behandelende staf al 'in 1973 tijdens hearings' aan de minister voorgesteld – en 'niet door de top.' Niet alleen wierp het rapport 'de blaam op de behandelende ambtenaren [en] projectverantwoordelijken', ook 'bij de huidige minister' had deze mening intussen blijkbaar 'postgevat.' Het memo eindigde dan ook met de vraag aan Kramer 'of het mogelijk is uw vroegere medewerkers enigszins van die blaam te zuiveren.'

⁶⁰⁶) De samenloop van vele tegelijkertijd spelende problemen kwam ook naar voren in een memo, dat plv.DGIS Pe-

verdere, generaliserende IOV-rapporten niet.

Dit laatste bleek ook uit de MvT voor 1981: terwijl de inhoud van de vertrouwelijke inspectie-resultaten al op straat lag, rapporteerde deze medio 1980 geschreven MvT nog dat 'een representatief beeld van de totale' Nederlandse bilaterale hulp misschien pas tegen het einde van 1982 mogelijk zou zijn. En daar was dan nog een 'mits' aan verbonden ook: de personeelssterkte van de IOV zou 'in 1981 voldoende' moeten zijn. (MinBuZa 1980b, p.109-110). Zoals we reeds aan het begin van deze sectie hebben geconstateerd, werd die voorwaarde niet vervuld.⁶⁰⁷ In zijn volgende en laatste MvT (voor 1982) maakte De Koning weliswaar melding van enige tot medio 1981 in IOV-onderzoek opgedane indrukken en feiten. Maar nog altijd weerspiegelden die 'niet in representatieve mate het totaal van de bilaterale samenwerking' (MinBuZa 1981d, nr. 2, p. 98).

Het eerste echt voor het publiek en voor politieke besluitvorming bestemde meer algemene IOV-rapport werd pas in 1984 onder Mevrouw Schoo uitgebracht, en ook dat had nadrukkelijk nog niet meer dan globale pretenties (IOV 1984).⁶⁰⁸ Voor een, nog latere, zelf-evaluatie van de IOV, die ook de verschillende vormen en methodieken van de evaluaties en monitoring van de operationele DGIS-directies omvatte, zie IOV 1993.

In het voorbijgaan meld ik nog even dat de IOV vanaf het begin van deze periode haar best deed ook de medefinancieringsorganisaties (MFO's) in haar inspectieprogramma op te nemen – conform de wens die Pronk in november 1977 bij hen op tafel had gelegd. Het zou pagina's tekst vergen het verzet daartegen van de MFO's na te lopen en de voortdurend vastlopende pogingen van Kramer en ook De Koning zelf om hen vriendelijk, maar wel dwingend tot medewerking te bewegen, samen te vatten. Uitgezonderd de laatste toetredenen Hivos, die wel geïnspecteerd wilde worden, wilden de oorspronkelijk drie (Novib, Cebemo en ICCO) dit principieel niet. Zij hebben hun verweer nog tot na de verkiezingen in mei 1981 weten vol te houden, waarna de samenstelling van het volgende kabinet geen hoop meer kon geven op een betere uitkomst. Maar toen had De Koning al besloten het verdere overleg aan zijn opvolger over te laten. En die liet de MFO's in december 1981 weten niet van de voorgenomen koers af te zullen wijken.

Ondanks de centrale plaats die de IOV langzamerhand had ingenomen met haar quasi-externe evaluatie-onderzoek, maakte zij echt externe evaluaties echter niet overbodig. Afwezigheid van specifieke expertise bij DGIS en/of wensen van andere donoren of mede-uitvoerenden waarmee werd samengewerkt, maakten die ook in en na de periode-De Koning nodig – de uitbesteding daarvan nam waarschijnlijk in dezelfde mate toe als eerder werd gesignaleerd bij de uitvoerings-uitbesteding. Omdat ik voor de huidige periode geen bijzonderheden en nadere gegevens over

ters op 2 februari 1981 aan zijn medeleden van het Directorium stuurde ten behoeve van een op 17 februari te houden 'brainstorming' over 'andere organisatorische voorzieningen' in Den Haag en in het veld, 'mede in het licht van het IOV-rapport.' In een als bijlage bijgevoegde Notitie ging de auteur in de eerste sectie in op 'de redenen waarom de projectbehandeling in de afgelopen jaren niet altijd even zorgvuldig heeft kunnen zijn' (met elementen die aansloten bij de klacht in het in de vorige noot genoemde memo). Vervolgens legde Peters een link met de lopende reorganisatiediscussie, waarvoor zijn Notitie een 'breed scala van maatregelen' opperde gericht op verdere 'organisatorische aanpassingen en verbeteringen van de werkmethode' – maatregelen die, zo waarschuwde hij, bij de uitvoering 'veel tijd en energie [vragen] van de toch al krappe bezetting van de bilaterale sector' (Dierikx et al., red., 2007, p. 727; Peters' Notitie loopt na deze pagina door tot p. 736).

⁶⁰⁷) Gegeven het in het slot van noot 595 vermelde feit dat de sterkte van negen IOV-inspecteurs ook in 1983 nog niet was gerealiseerd, mag het niet verbazen dat het door De Koning voor eind 1982 in het vooruitzicht gestelde 'representatieve beeld' van de totale bilaterale hulp zelfs in 1983 nog niet gereedkwam!

⁶⁰⁸) Het welbewust globale karakter definieerde het rapport zelf 'in drieërlei zin': het bestreek niet alle uithoeken van het terrein, maar alleen die gedeelten 'waarvoor een toereikende hoeveelheid betrouwbare gegevens kon worden verzameld'; het was 'breed, generaliserend [en] in menig opzicht vatbaar voor latere nuancering of herformulering', en de 'adstructie [had] meer een kwalitatief en illustratief, dan een nauwkeurig kwantitatief karakter' (IOV 1984, p.1)

specifieke externe evaluaties ben tegengekomen, rond ik deze sectie af met maar één van de twee niet door DGIS opgedragen externe evaluaties (waarmee ook de analoge sectie van het vorige hoofdstuk eindigde), namelijk die van de Algemene Rekenkamer.⁶⁰⁹

Deze ging in haar jaarverslag over 1978 in op de uitgebreide reactie die Pronk op haar eerdere (voorlopige) bevindingen van augustus 1977 had gegeven. Na een zeer beknopte samenvatting van het uittreksel van haar eerste evaluatie, reageerde de Rekenkamer specifiek op zeven onderwerpen uit Pronks commentaar. Op diverse punten voegde zij nu informatie toe die in haar eerdere uittreksel had ontbroken, zoals: dat in zowel Kenia als Tanzania bezwaren waren vernomen tegen Nederlands hulpbinding, vooral omdat de kwaliteit en geschiktheid van door Nederlandse bedrijven geleverde goederen tekortschoten. Eén van haar wél eerder gesuggereerde remedies daarvoor: veelvuldiger inschakeling van het Rijksinkoopbureau, dat ook op de prijsstelling zou kunnen letten, bleef de Rekenkamer echter hardnekkig herhalen; ondanks de adequate kanttekeningen daarbij van zowel Pronk als De Koning, werd dit dan ook het enige onderwerp van haar laatste brief – die uiteindelijk zonder verder antwoord van De Koning aan de Tweede Kamer werd aangeboden (Algemene Rekenkamer 1979, p.102-103, en idem 1980, p. 54).

Goedgeloviger was dit Hoge College daarentegen over de verbeteringen die De Koning had aangekondigd in de voorbereiding en begeleiding van bilaterale projecten en programma's en de eveneens geplande verhoging van de ambtelijke deskundigheid in Den Haag en in het veld. Blijkbaar genoeg nemend met wat de MvT voor 1979 aan genomen en nog te nemen maatregelen voorschotelde, verzuimde zij bovendien deze kwesties opnieuw op te brengen bij de hieronder te bespreken latere briefwisseling over de IOV. Minder overtuigend vond de Rekenamer daarentegen de beperkte waarde die de minister had gehecht aan haar aanbeveling om verder te gaan met het additioneel financieren van exploitatietekorten na de voltooiing van projecten; gevreesd moet echter worden zij het nut daarvan danig overschatte (idem p. 102). Tevreden was de Rekenkamer voorts wel met de meer of minder instemmende antwoorden van De Koning bij de vier overige onderwerpen: gebreken in MFP-gefinancierde projecten; de samenwerking tussen SNV en DTH; de afstemming van hulpprojecten op de behoeften van ontwikkelingslanden; en gezondheidsproblemen bij uitgezonden deskundigen en vrijwilligers (idem p.103-104).

Omdat in geen van beide jaarverslagen nog iets stond over het alsnog publiceren van een verbeterde versie van het oorspronkelijke evaluatierapport, leek het dat de Rekenkamer het bij dit nasputteren liet. In De Konings laatste driekwartjaar als OS-minister verrasten de president en de secretaris van dit college hem echter nog wel met een brief over de IOV (d.d. 21 april 1981, afgedrukt in Dierikx et al., red., 2007, p. 777-778). Naar aanleiding van de inmiddels ontvangen eerste veertig inspectierapporten had de Rekenkamer getracht een indruk te krijgen van de bijdrage van de IOV aan de kwaliteitsverbetering van de bilaterale ontwikkelingssamenwerking. Naast de inhoud van deze rapporten was ook gekeken naar de mate waarin gevolg was gegeven aan de daarin vervatte adviezen en naar het algemene functioneren van de Inspectie. Concluderend dat de uitgebrachte adviezen 'meestal slechts van toepassing [waren] op afzonderlijke projecten', telde de Rekenkamer onder de 55 geïnspecteerde projecten 'slechts 30 positief beoordeelde' gevallen, terwijl er 'veelvuldig gebreken en tekortkomingen van eenzelfde aard' waren opgemerkt, die voor 19 procent bij de goede-renleveranties zaten, en voor eveneens 19 procent waren te wijten aan 'onvoldoende ondersteuning en begeleiding vanuit Nederland;' bij 12 procent lag het echter aan het niet nakomen van afspraken door 'instanties in het ontwikkelingsland' (idem p. 777).⁶¹⁰

Wat de uitvoering van de IOV-adviezen betreft had de Rekenkamer vernomen dat deze voor

⁶⁰⁹) Over de follow-up van de andere, die van de particuliere Colombia-evaluatie 'Coleval', is reeds voldoende opgemerkt in subparagraaf 7.3.2, de noten 340 en 345.

⁶¹⁰) Op dezelfde plaats werd er ook op gewezen dat in 8 procent van de gevallen de projectvoorbereiding te wensen had overgelaten, maar zonder aan te geven waarom dit niet eveneens op het Nederlandse conto was te schrijven, of wat of wie er dan wel de schuld van was.

ongeveer twee-derde door de beleidsdirecties waren overgenomen. Maar de Inspectie was daarvan maar in een zeer beperkte mate officieel (en schriftelijk) in kennis gesteld, en dat diende wel te verbeteren (idem p. 777-778).

Over het functioneren van de IOV had de Rekenkamer iets zinniger opmerkingen te bieden, althans ten minste op één punt: de in 1979-'81 oplopende achterstand in de personeelsformatie. Zo-als de Rekenkamer had vernomen, werd die 'in belangrijke mate' veroorzaakt door een conflict met Binnenlandse Zaken over 'het rangniveau van de inspecteurs' – maar een oordeel of een advies daarover kon zij blijkbaar niet geven. En misschien was ook de hoop die zij uitsprak ten gunste van het handhaven van de IOV-taak ten aanzien van de MFO's wel opportuun. Maar voor de rest bevatte deze paragraaf alleen constatering die de IOV ook in haar eigen memo's en conceptrapporten al aan De Koning had overgebracht.

Daarenboven ging deze brief van de Rekenkamer, die kort voor de nieuwe verkiezingen en de finalisering van De Konings laatste MvT (voor 1982) binnenkwam, nergens in op enkele recentere ontwikkelingen, ook als die wel verband hielden met onderwerpen die erin aan de orde kwamen. Deze betroffen zowel DGIS in het algemeen als de Inspectie in het bijzonder.⁶¹¹

Of het door deze grotendeels overbodige en politiek niet erg actuele inhoud van deze brief kwam, of door de aanloop naar de verkiezingen en de daarna volgende formatiewerkzaamheden (die De Koning nogal in beslag namen), het resultaat was in elk geval dat deze brief van de Rekenkamer niet meer door hem werd beantwoord. Na een herinnering op 7 oktober 1981 aan zijn opvolger, haastte deze zich op 27 oktober met een eerste antwoord (eveneens opgenomen in Dierikx et al., red., 2007, p.1050-1054). Enerzijds waren er namelijk ontwikkelingen gaande die een 'bevredigend antwoord' op de gestelde vragen nog even bemoeilijkten, en anderzijds waren er intussen nog honderd IOV-rapporten bijgekomen – en die wilde de minister ook bij zijn antwoord betrekken (idem p. 1050). De drie onderwerpen uit de brief van de Rekenkamer volgend, stortte Van Dijk een lawine aan details uit in zijn reactie, die maar voor een klein gedeelte repondeerde op wat de Rekenkamer had aangevoerd.

Ik eindig met de opmerkelijke suggestie die Van Dijk in verband met het functioneren van de IOV bij de Rekenkamer op het bord schoof. Na gemeld te hebben dat de aanvankelijke raming van het benodigde aantal inspecteurs intussen van negen was gezakt naar een 'toegestane formatie' van maar zeven – en ook die kon nog niet gerealiseerd worden omdat BiZa de aanstelling van de twee ontbrekende inspecteurs 'blokkeerde', en pas verder wilde praten 'als er een evaluatiestudie inzake de Inspectie' was gemaakt⁶¹² – kwam Van Dijk op de proppen met een leuke geste: voor die evaluatiestudie, zo stelde hij, 'is dezerzijds gemeend dat geen instantie daartoe beter gebrevetteerd [is] dan de Algemene Rekenkamer zelf' (idem p. 1053).

Het is de vraag of de minister dit meende,⁶¹³ maar ik heb niet nagegaan of de Rekenkamer zich hiervoor liet strikken. In principe is dit Hoge College van Staat niet ongenegen om verzoeken

⁶¹¹) Zo had de Rekenkamer zich bij voorbeeld best mogen afvragen of de tevredenheid die zij in haar jaarverslag over 1978 had betuigd met de in de MvT voor 1979 aangekondigde maatregelen op het vlak van de voorbereiding en uitvoering van bilaterale projecten en programma's nog steeds terecht was; en ook of de personeelsomvang en de deskundigheid daarvan in Den Haag en in het veld, anno 1981 nog wel bevredigend waren. Inmiddels waren er namelijk niet alleen twee recentere MvT's verschenen, maar ook nog nieuwe IOV-rapporten aan de Rekenkamer voorgelegd, en brieven en nota's verstuurd aan en mondelinge mededelingen gedaan in het parlement. Een deel daarvan maakte duidelijk dat het met de uitvoering van de in 1978 (voor)genomen maatregelen minder goed ging. De Rekenkamer hield zich in de hier besproken brief echter alleen bezig met de eerste 40 IOV-rapporten, en die dateerden alle van het voorjaar 1980 of eerder, zo kan uit het latere antwoord van minister Van Dijk worden afgeleid (zie hierna).

⁶¹²) Er was ook nog een tweede eis gesteld: er moest eerst opgave worden gedaan 'van "gemakkelijk" en "moeilijk" te inspecteren activiteiten, opdat (...) zou kunnen worden bepaald in welke getalsverhoudingen "lichte" en "zware" inspecteurs dienen te worden aangetrokken' (Dierikx et al., red., 2007, p.1053).

⁶¹³) Zijn brief van 27 oktober 1981 bevatte namelijk ook nog een steek onder water over de kwaliteit van het eerdere

ken van individuele bewindslieden te honoreren, maar ik betwijfel of de Rekenkamer daartoe ook een evaluatieklusje zou hebben gerekend – indien Van Dijk dat zou vragen – dat beter en sneller door een ervaren particulier adviesbureau kon worden uitgevoerd.

Opnieuw mislukkende pogingen tot verbetering van de OS-bevoegdheden

De politieke ontwikkelingen waarmee ik deze subparagraaf afsluit betreffen de verdere pogingen om de bevoegdheden van de minister voor ontwikkelingssamenwerking te versterken, allereerst bij de formatie na de Tweede Kamerverkiezingen van 26 mei 1981.

De complicatie die bij het bekend worden van de uitslag ontstond was, dat de zittende coalitie van CDA en VVD, ondanks de slechts lichte teruggang van beide partijen, haar meerderheid was kwijtgeraakt. Maar de grote winnaar, D66 (die met een winst van 9 op 17 zetels was gekomen), wilde alleen gaan regeren als ook de PvdA werd uitgenodigd (die haar winst in 1977 nu bijna geheel verspeeld had en met 9 zetels verlies op 44 was uitgekomen). Het CDA (gedaald tot 48 zetels) koos daarom eieren voor zijn geld en ruilde de VVD in voor de twee ex-oppositiepartijen – hoewel dit meer Lubbers keuze was, die geporteerd was voor een op meer zetels steunende regering die ook door de PvdA werd gedragen; dit ondanks Van Agt, die zijn 'emotionele voorkeur' voor Wiegel niet verborg.

Samen met De Koning als mede-informateur mocht CDA-fractie leider Lubbers zich inzetten voor een coalitie met D'66 en de PvdA, die met een totaal van maar liefst 109 zetels zou kunnen regeren – als er maar geen oud zeer had meegespeeld en botsende ambities ideologisch verzoend hadden kunnen worden. Dat ging mis na twaalf maanden van vallen en opstaan, eerst van de informateurs en formateurs, daarna ook van het nieuwe kabinet zelf – dat na amper driekwart jaar ploeteren ter ziele ging met het vertrek van het PvdA-smaldeel van zes ministers en zeven staatssecretarissen.⁶¹⁴

werk van de Rekenkamer, dat 'toch niet de breedte [had] van een evaluatierapport' (Dierikx et al., red., 2007, p.1053).

⁶¹⁴) Het informateursduo Lubbers-De Koning werd na twee maanden nog een maand lang een trio, toen PvdA'er Van Thijn erbij kwam, die weer een maand later formateur werd samen met Kremers van het CDA. Deze formatiepoging liep na ruim twee weken stuk op voortgezet gedoe met Van Agt. Maar die kreeg vervolgens evenmin zijn zin van koningin Beatrix, die liever De Gaay Fortman senior nam als nieuwe informateur dan de door Van Agt voorgestelde Steenkamp. Uiteindelijk slaagde de eerstgenoemde er in anderhalve week in om, met Lubbers als nieuwe onderhandelaar van het CDA, het informatiestokje over te dragen aan de even teruggetreden Van Agt, die wél kandidaat-premier was gebleven. Als formateur maakte deze ten slotte de vorming van zijn tweede kabinet af. Na de beëdiging (op 11 september 1981), maar nog tijdens de voorbereiding van de regeringsverklaring, struikelde de nieuwe ploeg echter al over de hoogte van de bezuinigingen en de financiering van de ambitieuze plannen van 'superminister' van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Uyl (die als compensatie voor zijn bereidheid te dienen onder zijn aartskwelgeest Van Agt, naast het vicepremierschap, tevens was bedeeft met twee staatssecretarissen uit eigen gelederen (Dales en d'Ancona) en de verantwoordelijkheid voor de Nederlandse Antillen). Hoewel het collectieve ontslag al was ingediend, kregen twee PvdA-economen (De Galan en Halberstadt) de gelegenheid als informateurs een financieel compromis uit te dokteren; en die poging werd na tweeëneenhalve week bekroond met de intrekking van de ontslagaanvraag. Den Uyl toog aan het werk, maar kreeg weinig ruimte, in het kabinet noch bij de sociale partners. Ondanks een laat deelakkoord met FNV-voorzitter Kok werd 1982 toch een 'heet voorjaar' en kreeg Den Uyl, om zijn ingreep in de ziekwet, de pijnlijke bijnaam 'minister van Asociale Zaken' – wat zijn partij een nieuwe afstraffing opleverde bij de Provinciale Statenverkiezingen in maart. In de steeds meer verziekende verhoudingen tussen de coalitiepartners en de stijgende frustratie van en spanningen tussen de PvdA-bewindslieden onderling en met hun partij, presenteerden Van Agt en Van der Stee (aangebleven op Financiën) in mei 1982 dusdanig alarmerende cijfers over nieuwe financiële tegenvallers en een begrotingstekort dat tot 8,75 procent dreigde op te lopen, dat extra bezuinigingen onvermijdelijk leken. In de minister-raad eindigde het debat over deze laatste in een collectieve tegenstem van de PvdA-ministers, die daarna op 12 mei 1982 opnieuw hun ontslag aanboden, deze keer definitief (voornamelijk gebaseerd op passages in Maas 1986, p. 74-81; Bleich 2008, p. 400-428; en de websites over Van Agt-2 en 3 van Parlement&Politiek).

Na dit drama hobbelde het tussenkabinet van Van Agt-3 (met maar drie nieuwe ministers, omdat Van Agt BuZa erbij ging doen en L&V-minister De Koning de Antillen, terwijl twee staatssecretarissen van het CDA als minister verder gingen) nog vijf maanden door, in afwachting van nieuwe verkiezingen op 8 september 1982 en de daarop volgende formatie. Deze stelde het CDA twee maanden later in de gelegenheid nog eens zeven jaren alleen met de VVD te regeren in de eerste twee kabinetten-Lubbers.

Een ander aspect van het criseszwangere tweede kabinet-Van Agt was dat de PvdA zich deze keer meer concentreerde op het binnenlandse beleid en in de buitenland driehoek met slechts één minister (Van der Stoep) en één staatssecretaris (Stermerdink bij Van Mierlo op Defensie) genoeg nam. Wat ontwikkelingssamenwerking betreft was dit minder bezwaarlijk, omdat voor dit onderdeel de tot elkaar veroordeelde coalitiegenoten programma-inhoudelijk weinig problemen hadden met elkaar; de consensus daarover tussen de eerste informateurs Lubbers, De Koning en Van Thijn was snel bereikt en bleef tot en met het regeerakkoord van Van Agt praktisch ongewijzigd overeind.⁶¹⁵ Maar met het compromis dat Lubbers en De Koning hadden geformuleerd over de plaats van ontwikkelingssamenwerking in een later uit te werken nieuwe interdepartementale taakverdeling, dat eveneens lang overeind bleef, liep het anders af: terwijl er bij de start van het nieuwe kabinet wel werd afgesproken om, vooruitlopend op latere besluiten, alvast de bevoegdheden van de aanstaande OS-bewindsman verder te versterken, kwam daarvan enkele maanden later toch niets terecht.

Voor wat er precies mis ging, zijn verschillende factoren genoemd. Een daarvan legt een verband tussen het eerdere akkoord van de CDA-informateurs en het standpunt dat zij tevens moesten bepalen over het eerder dat jaar gefinaliseerde *'Eindadvies van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst'* – in de wandeling de Commissie-Vonhoff. Deze Commissie had in 1979 de opdracht gekregen de departementale indeling van de overheid door te lichten, en was ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking tot de conclusie gekomen, dat het huidige ministerschap zonder portefeuille beter kon worden vervangen door een staatssecretaris op BuZa.⁶¹⁶ Volgens Maas, die opmerkte dat dit advies van de Commissie-Vonhoff 'weinig weerklank had gevonden' – wat overigens niet gold voor andere onderdelen van haar advies –, voelden ook Lubbers en De Koning niets voor zo'n politieke degradatie van ontwikkelingssamenwerking. Zij dachten eerder aan een stevige uitbreiding van de bevoegdheden van deze ministerspost – zoals ook De Koning in zijn brief aan Van Agt had geadviseerd (Dierikx et al., red., 2007, p. 804-805).

Lubbers wilde zelfs nog een stap verder gaan, zo had Volkskrantjournalist Lockefeer vernomen, terwijl Maas in dit verband enkele in juni en juli gedane uitspraken van Pronk (nog in Genève werkzaam) aanhaalde; deze had de vorming van een nieuw 'Departement voor Buitenlandse Economische Betrekkingen' bepleit, dat 'taken en bevoegdheden' van BuZa, EZ en Financiën zou moeten overnemen, inclusief de hulpverlening aan ontwikkelingslanden (Lockefeer 1981; Maas

⁶¹⁵) Maas citeert zeven programmapunten uit het politieke akkoord van de drie partijen voor de komende regeerperiode: handhaving van een niet door bezuinigingen aan te tasten hulpomvang op 'ten minste' 1,5 procent van het NNI; verdere omzetting van kapitaalmarktmiddelen in schatkistmiddelen met f 100 mln. per jaar; oneigenlijke toerekeningen per 1982 te beëindigen; streven naar verminderde hulpbinding in internationaal verband; meer aandacht voor vrouwen; handhaving van de rol van particuliere organisaties; en 'toespitsing' van het concentratielandenbeleid – al was niet duidelijk wat met dit laatste precies werd bedoeld (Maas 1986, p. 75-76).

⁶¹⁶) Die in het buitenland de titel 'minister' zou voeren. De Commissie-Vonhoff baseerde dit advies op de volgende politieke argumenten: het OS-takenpakket zou 'te klein zijn en de politieke inhoud te beperkt om een voortdurende aanwezigheid in de Ministerraad te rechtvaardigen', en het hebben van twee ministers op BuZa zou 'grote problemen kunnen oproepen' (ik neem deze informatie over uit de eerdergenoemde brief van De Koning aan Van Agt, d.d. 21 mei 1981 – dus nog vóór zijn benoeming tot informateur –, met OS-informatie ten behoeve van de komende kabinetsformatie (afgedrukt in Dierikx et al., red., 2007, p. 801-805; de citaten komen dus niet uit het Commissie-advies, maar zijn alleen de woorden waarmee De Koning dit samenvatte – en er meteen stelling tegen nam; idem p. 802).

1986, p.74).⁶¹⁷ De Koning zou een dergelijke opzet echter te radicaal hebben gevonden.⁶¹⁸ In hun samen met Van Thijn geformuleerde programconclusies gingen de informateurs daarom niet verder dan 'een verbreding van de taak' van de OS-minister tot die van een minister als door Pronk omschreven, waarover 'te gelegener tijd een besluit' zou moeten worden genomen (Maas 1986, p.74). Later zou De Koning tegenover Maas verklaren, dat 'het psychologisch gezien onverstandig was om', zoals hij Pronks idee opvatte, 'op de ontwikkelingssamenwerking "de vette duim" van de commercie te drukken' (idem, en p. 178, noot 127). Ook achtte hij (of mogelijk alleen Maas) 'de bevolking nog niet rijp was voor zulk een integrale benadering.' En dat zou volgens Maas verklaren waarom in het regeerakkoord-Van Agt van enkele weken later de eerdere aanbeveling van de informateurs was 'afgezwakt' tot de intentie, dat 'in het kader van het te ontwerpen departementale herindelingsplan ook de verbreding van de taak van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking tot die van minister van Internationale Economische Samenwerking zal worden onderzocht' (idem p. 74-75). Wel zou, hierop vooruitlopend, in de constituerende vergadering alvast worden nagegaan 'hoe de minister voor Ontwikkelingssamenwerking sterker betrokken kan worden bij het beleid ten aanzien van Unctad, GATT en IMF', terwijl 'het beleid ten aanzien van de Wereldbankinstellingen, de Ontwikkelingsbanken en Speciale Fondsen, alsmede het Development Committee [van het IMF] de *primaire verantwoordelijkheid* van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking' zou worden (citaten volledig gecursiveerd door Maas).⁶¹⁹

De constituerende vergadering van de nieuwe ploeg kwam echter niet toe aan de voorgenomen competentieversterking van de OS-minister, waarschijnlijk omdat de financiële kwesties waarop het kabinet een maand later tijdelijk vastliep, alles overschaduwden.⁶²⁰ Daarna liep het echter nog verder mis, zoals met afwisselende en elkaar gedeeltelijk tegensprekende gegevens uit, om te beginnen, Engels, Hoebink en vooral Maas te reconstrueren valt.

Na de doorverwijzing naar 'nader overleg' zou Van Dijk, aldus Engels, 'vervolgens' een conceptcompetentieregeling 'in de ministerraad' hebben gebracht, die hem voorzag van 'betrokkenheid' bij het IMF-beleid en 'primaire bevoegdheden' ten aanzien van de Wereldbankinstellingen en andere in het regeerakkoord genoemde instituties.⁶²¹ Was dit een unilateraal initiatief van Van Dijk, zonder vooroverleg met Van der Stee – wiens bevoegdheden hiermee flink zouden worden ingeperkt –, of ten minste na tevergeefse pogingen tot zo'n overleg met deze? Omdat zo'n regeling zonder akkoord van Financiën (vrijwel) kansloos zou zijn in de ministerraad, lijkt het niet waarschijnlijk dat Van Dijk dit gewaagd heeft – wat Engels overigens in zijn volgende zin lijkt te bevestigen door te stellen dat deze regeling 'het niet verder bracht dan het ontwerpstadium, en niet werd geëffectueerd' (idem p. 148).⁶²²

⁶¹⁷⁾ Voor de uitspraken van Pronk verwees Maas naar *de Volkskrant* van 2 juni 1981, *NRC Handelsblad* van 22 juli 1981, en naar een radio-uitzending van 'In de Rooie Haan' op 6 juni 1981 (Maas 1986, p. 177, noot 125). Lockefeer koppelde deze 'naar verluidt' vernomen informatie over Lubbers' standpunt aan het gegeven dat deze een deel van deze constructie ook al eens zelf had geopperd toen hij vier jaar eerder was gevraagd voor ontwikkelingssamenwerking, en toen de BEB van EZ met zich mee had willen nemen naar BuZa.

⁶¹⁸⁾ Maas vermeldt niet wanneer dit meningsverschil tussen beide informateurs precies ontstond. Omdat zijn relaas mede gebaseerd is op zijn gesprek met De Koning in 1985 (Maas 1986, p. 178, noot 127) neem ik aan dat dit een achteraf door De Koning gegeven verklaring betreft van een reeds in de informatiefase ontstaan verschil in opvatting met Lubbers.

⁶¹⁹⁾ Deze afspraken worden door zowel Maas als Engels vermeld, zij het dat de laatste het woord 'hoe' in de eerste afspraak heeft vervangen door 'in hoeverre' – wat mij gezien de aanhalingstekens bij Maas en diens expliciete verwijzing naar een bron (die bij Engels ontbreekt) de minder juiste versie lijkt – ook al bevatten de desbetreffende eindnoten van Maas onmiskenbare fouten (Maas 1986, p.75 en 178, noten 129 en 130, en Engels 1987, p. 147).

⁶²⁰⁾ Maas en Engels vermelden beiden alleen dat de OS-competenties werden 'doorgeschoven voor nader overleg' (Maas 1986, p.178, noot 134, en Engels 1987, p.147), waarschijnlijk nog in dezelfde kabinetsperiode.

⁶²¹⁾ Engels 1987, p.147-148. Hij verwees hierna naar Maas 1986 (idem p.172, noot 125), echter naar een pagina bij deze die niets over een dergelijke stap van Van Dijk bevat.

⁶²²⁾ Hoebink, schrijft echter, met verwijzing naar onder andere Engels, dat het hier om een 'door Van Dijk ontworpen

Maas gebruikt wel de uitdrukking 'concept-Van Dijk', maar dat deed hij pas enkele pagina's verderop nadat hij de vermoedelijke inhoud van dit concept (geheel gecursiveerd, maar zonder naam of toenaam, noch een bron!) had weergegeven (Maas 1986, respectievelijk p. 81 en 77-79). Over dit concept concludeert Maas na deze weergave, dat het 'nimmer geëffectueerd zou worden', en dat Financiën de in dit concept gepleegde 'amputatie van bevoegdheden met zorg bezag en zich bij de volgende formatie zou revancheren' (idem p.79).

Dit laatste gebeurde inderdaad, zoals Maas in zijn volgende paragraaf over 'de formatie Lubbers-Schoo' toelicht (idem p. 80-88). Daar blijkt dat informateur Scholten, die het CDA en de VVD aaneen wist te klinken voor wat uiteindelijk de eerste twee kabinetten-Lubbers zouden worden (1982-'89), de competentiekwestie rond OS eigenhandig regelde, op een wijze 'waarbij van het concept-Van Dijk weinig overbleef' (idem p. 81). Deze nieuwe conceptregeling, die inderdaad meer VVD-opvattingen weerspiegelde (de primaire verantwoordelijkheid van OS voor het wereldbankbeleid werd weer een gezamenlijke met Financiën), geeft Maas vervolgens eveneens geheel gecursiveerd weer (idem p. 81-83; zie ook Verslag Scholten in de *Nederlandse Staatscourant*, 1 november 1982, Nr. 210, p. 4, inclusief bijlage 7). En deze tekst werd enkele dagen later in het conceptregeerakkoord opgenomen dat de twee partijen op 26 oktober 1982 met elkaar sloten, waarna het Bijlage 1 werd bij het formatieverslag dat formateur Lubbers op 4 november uitbracht (Tweede Kamer 1982d).⁶²³

Het regeerakkoord van oktober 1982 bevatte ook een 'ontwikkelingsparagraaf', die Maas eveneens in extenso en geheel gecursiveerd weergeeft (Maas 1986, p. 84-86), en die bevatte nog ettelijke beleidspunten die de uitoefening van de (gehandhaafde en in 1982 weer gewijzigde) bevoegdheden van de OS-minister weer meer of minder aantastten. Dat hoeft hier echter niet nader onderzocht te worden.

Wel wil ik nog een kanttekening plaatsen bij de les die Van Dijk, volgens Engels, trok uit de beschreven gang van zaken. Deze zou, blijkens het in 1986 met hem gehouden interview, er op hebben gewezen dat voor veranderingen in de bestaande competentieverhoudingen de knoop al bij de kabinetsformatie moet worden doorgehakt en in het regeerakkoord vastgelegd. Uitstel tot een later stadium in de regeerperiode zou volgens Van Dijk tot niets leiden, omdat voor de bedreigde ambtenaren de vermelding in het regeerakkoord als een sein zou werken 'om de gevechtshouding aan te nemen, in de loopgraven te gaan zitten en de loketten te sluiten.' Als die dan ook nog hun politieke verwanten in de Tweede Kamer mobiliseren of als daar eveneens bedenkingen rijzen, zou er op geen enkele wijze nog resultaat te behalen zijn (Engels 1987, p. 148). Dat was al eerder ook door anderen ter harte genomen. Zowel in dit hoofdstuk als in de eerdere hebben we echter gezien dat afspraken in de formatiefase nog weinig garanderen.

Van Dijk zelf heeft misschien voornamelijk pech gehad, door de snelle kabinetscrisis in het voorjaar van 1982. Of wellicht was het onhandig van hem om te beginnen met het aanpakken van Financiën, waarvan Van der Stee alom gold als de hardste noot om te kraken; de net voor het eerst als minister aangetreden Terlouw van EZ was wellicht een beter startpunt geweest – tenzij Van Dijk geloofde bij EZ niets te bedingen te hebben.

Zou het anders gelopen zijn als De Koning minister voor OS was gebleven? Mogelijk wel. In elk geval had die veel meer ervaring – zowel met interdepartementale wrijvingen als in het CDA. En hij was in diplomatiek en tactisch opzicht ook nog gegroeid, of door schade en schande wijzer

competentieregeling' was gegaan, die 'het niet haalde in de ministerraad' (Hoebink 1988, p.261, noot 94). In zijn tekst licht hij toe dat het gerezen probleem, onder andere, 'de zeggenschap over de Wereldbank' betrof en dat Van der Stee daarover bij het regeerakkoord al een 'voorbehoud' had gemaakt en 'weigerde deze taak af te staan' (idem p. 65).

⁶²³) De gewijzigde taakverdeling in deze bijlage betrof overigens alleen die tussen Financiën (Ruding) en Ontwikkelingssamenwerking (Schoo) en verving als zodanig alleen Afdeling A van de regeling die in 1973 door Den Uyl aan het parlement was voorgelegd (MinAZ 1973b).

en wellicht ook harder geworden – wat inmiddels bij vriend en vijand bekend was.⁶²⁴

Maar wat mede met achterafkennis vaststaat is, dat De Koning zijn continuering op deze post nooit zou hebben afgedwongen: Van Dijk móest in het kabinet, want de CHU-bloedgroep had geen andere kandidaat, en hij wilde zelf alléén op ontwikkelingssamenwerking – hoewel hij op die plaats helemaal niet goed zat om Van Agt economisch te kunnen bijstaan (Engels illustreert dit in zijn noot 123: 1987, p. 172). En De Koning was te zeer vertrouwd met landbouw om dat alternatief te kunnen weigeren. Hij zwichtte uiteindelijk voor het gezagsargument. Maar dat speet hem wel, met name omdat hij het gevoel had 'midden in de rit' te moeten uitstappen en wel ideeën had hoe hij zijn OS-werk 'beter had kunnen afmaken' (Broertjes 1991, p.148).

Misschien had Van Dijk echter wel, of meer, gelijk ten aanzien van de invloed van ambtenaren – de 'vierde macht' zoals zij wel eens genoemd werden. Die hebben ook hun eigen belangen en doelstellingen die niet altijd met de politieke leiding stroken. Zij zijn vaak overdreven sterk op bescherming en versterking van het eigen departement gericht en geneigd de politieke inhoud van het beleid daarbij achter te stellen – zeker als dit het beleid van een ander departement betreft, en helemaal als om kabinetsbeleid gaat. De Koning heeft er ettelijke malen voor moeten zwichten; vooral de 'potentaten' van Financiën en EZ, zoals hun DG's werden genoemd (zie noot 590) gingen hun 'goddelijke' eigen gang, of namen wraak als zij tot iets werden gedwongen. Het is niet onaannemelijk dat de gedwarsboomde versterking van de OS-bevoegdheden vooral aan hen te wijten is geweest. Al werden zij daarbij niet weinig geholpen door het veranderende internationale klimaat in de Noord-Zuid-verhoudingen.

Deze en allerlei andere elementen maakten dat Van Dijk zelf een intermezzo werd op weg naar een nog meer gehandicapte OS-minister in de volgende regering. En het CDA en de PvdA droegen gezamenlijk, maar op verschillende wijzen, de verantwoordelijkheid voor een coalitie die, dankzij de CDA-minister van Financiën (Ruding), uitgesproken schadelijk was voor ontwikkelingssamenwerking.

7.4 De Koning en de realiteit van het kabinet-Van Agt-1

Ik kan deze slotparagraaf over de periode van het kabinet-Van Agt-1 beginnen met de vaststelling, dat De Koning een waardige opvolger van Pronk was. Hij was dit niet alleen omdat hij een groot deel van Pronks visie en beleidsopvattingen ten principale deelde, maar ook omdat hij probeerde veel van diens ideeën in praktijk te brengen.

Bij de uitvoering van dit beleid stuitte De Koning echter wel, en nog iets meer dan Pronk, op het verder verslechterende economische klimaat in Nederland en de meeste andere landen. En er tekenden zich inmiddels ook nog meer en dieper ingrijpende wijzigingen af in de politieke en economische beleidsvisies van de grootste industrielanden, onder andere met nog hardere negatieve reacties op de eisen van de als collectief optredende ontwikkelingslanden. Bovendien kwamen de door de eerste oliecrisis hoog opgeschroefde verwachtingen die de onderhandelingsstrategie van dit collectief hadden bepaald (nu eens via de G77, dan weer via de BNGL), door de tweede oliecrisis – die minder hevig was, maar wel langduriger gevolgen had dan de eerste – in de huidige periode nauwelijks dichterbij vervulling. Desondanks was er tegen het einde van De Konings OS-tijd

⁶²⁴) In elk geval had De Koning al getoond zijn les te hebben geleerd: deze competentieversterking was meteen bij de (in)formatie aangepakt en daarna in het regeerakkoord vastgelegd. Van Dijk, die als één van de drie kandidaat-ministers van het CDA tegen dit regeerakkoord had gestemd (!) (*NRC Handelsblad* 31-12-2008), was bovendien kort na zijn benoeming al in opspraak geraakt door aan het licht gekomen oude publicaties (voor de inhoud en een aantal bronnen, zie Hoebink 1988, p. 65 en 261, noot 93). Ook joeg hij kort daarna een groot deel van de NCO-achterban tegen zich in het harnas; en maakte hij zich binnen BuZa elke dag meer onmogelijk als gevolg van tactloos optreden en een groot gebrek aan communicatieve vaardigheden. Zijn politieke lijfsbehoud in die tijd was grotendeels te danken aan de toedekkingsneiging van CDA-genoten.

nog niet het begin van een serieuze strategische herbezinning binnen de G77 te ontwaren – en dat was ook een jaar later, toen na de mislukte wereldtop in Cancun in oktober 1981 het illusoire streven naar een nieuwe ronde van wereldwijde onderhandelingen (NRGN) begon te verflauwen, nog altijd niet het geval.

Zo verliepen tijdens de periode-De Koning en in de maanden daarna de meest opvallende ontwikkelingen in de internationale verhoudingen. Nationaal werd het mede door deze minister bepaalde ontwikkelingsbeleid eveneens gehinderd door lelijk tegenvallende gebeurtenissen en ontwikkelingen: economisch viel Nederland zelfs verder terug dan andere OESO-landen. Mede daardoor bleven ook maatregelen en andere bijdragen aan internationaal structuurbeleid ten gunste van ontwikkelingslanden uit, ondanks de totstandkoming van twee redelijk goede beleidsnota's op dit gebied – al werden de uitvoeringsstappen die op beide nota's hadden moeten volgen vooral gefrustreerd door de andere vakministeries in Den Haag.

Op het gebied van de bilaterale hulpverlening bezat De Koning wel meer eigen beleidsvrijheid. Desondanks verloor hij veel goodwill door het slecht doordachte besluit een vijftal concentratielanden van de Nederlandse lijst te willen schrappen. Ten aanzien van een andere grote hulpontvanger, Suriname, wist hij wel een consequentere beleidslijn vast te houden dan zijn voorganger; het succes daarvan viel echter weg na de staatsgreep van Bouterse c.s., die de ex-kolonie in een langdurige chaos stortte. Politieke ophef en ongunstige publiciteit waren ook De Konings deel door zijn aanvankelijke stellingname tegenover de NCO; pas toen hij de weg wist te vinden naar een grotere politieke delegatie door middel van programmafinanciering van het voorlichtings- en bewustwordingswerk leken er kansen te ontstaan voor minder stekelige verhoudingen met het actieve deel van het OS-draagvlak in Nederland. Maar die bracht zijn opvolger weer om zeep toen De Koning, door partij-loyaliteit gedreven, in 1981 bereid was zijn OS-post te verlaten. Zelfs als (mede)kabinetsvoorbereider in de jaren daarna kon De Koning geen wezenlijke competentieverbeteringen ten behoeve van ontwikkelingssamenwerking meer bewerkstelligen.

In het navolgende zal ik de aangestipte momenten en andere aspecten van het beoogde en gevoerde ontwikkelingsbeleid wat gedetailleerder beschouwen. Ik doe dit wederom geleid door de vijf sets van onderzoeksvragen die in hoofdstuk 1 zijn geformuleerd: ging het kabinet-Van Agt-1 op elk van de onderscheiden gebieden meer of minder adequaat om met dit beleid dan de vier eerdere regeringen met een minister z.p. voor ontwikkelingssamenwerking?

1. *Probleemdefinitie en motivering*

De eerste subvraag van de eerste set is reeds beantwoord in de tweede sectie van paragraaf 7.1: afgaande op wat Van Agt op 16 januari 1978 in de regeringsverklaring en het daarop volgende debat met de Tweede Kamer zei hoefde er weinig twijfel te zijn aan de hoge prioriteit die de armoede in de Derde Wereld zou krijgen van zijn kabinet. Aangezien de minister-president in dit verband ook nog sprak van 'een van de meest wezenlijke taken die ons land dient te vervullen', heb ik in deze sectie geconcludeerd dat 'bij te dragen aan de verbetering van de levensomstandigheden van ontelbaar velen in de Derde Wereld', als het op de woorden aankwam, misschien nog wel iets méér prioritair was voor dit kabinet dan voor dat van Den Uyl; bij het laatste nam het ontwikkelingsbeleid immers niet *de* eerste, maar slechts *een* centrale plaats in in het geheel van zijn buitenlands beleid.

Omdat het zowel in bovenstaand citaat als in andere alinea's van de regeringsverklaring en in het erop volgende Kamerdebat over mensen ging, en meer dan eens ook expliciet over de armen, of de armsten, in ontwikkelingslanden en over het 'een eind maken aan onrecht en nood', is er evenmin twijfel aan, dat Van Agt-1 ook de ongelijkheidsproblematiek binnen ontwikkelingslanden tot onderwerp van beleid beloofde te maken, de tweede subvraag van deze vragenset. Daarmee kan

echter niet tevens worden geconcludeerd, dat dit kabinet 'de emancipatie van landen en mensen *in samenhang* centraal' stelde, zoals dezelfde subvraag stelde (cursivering toegevoegd).

Het probleem was de 'samenhang' tussen het ene doel en het andere. Zoals we hebben gezien in onze bespreking van het tweesporenbeleid van De Koning – wat geen nieuw beleid was, maar alleen nieuwe etiketten plakte op een al langer bestaande onderscheiding in soorten van beleid – waren het landenbeleid (spoor 1) en het doelgroepenbeleid (spoor 2) weliswaar gelijkwaardige beleidsoriëntaties, die men tegelijkertijd en met even hoge prioriteit wilde aanpakken – wat volgens veel linkse opposanten van De Koning bij hem niet in goede handen was.⁶²⁵ Maar de doelstellingen van beide sporen waren wel verschillend, en stonden in zoverre los van elkaar, dat zij ongeacht de onderlinge beïnvloeding van elks beleidsuitkomsten zelfstandig werden nagestreefd – terwijl volgens critici (in onder andere de NAR en de PvdA) het doel de belangen van de arme en meest kwetsbare bevolkingsgroepen in arme landen te dienen bij elk beleidsonderdeel voorop had moeten staan en, waar mogelijk, leidend moest zijn ook bij het versterken van de positie van deze landen in het internationale verkeer.⁶²⁶

Overigens was het beleid van De Koning en de andere ministers in dit kabinet niet alleen op dit punt betwistbaar; ook bij het in praktijk brengen van deze intenties ten behoeve van de onderliggende groepen in de Derde Wereld schoot deze coalitie ernstig tekort – al is moeilijk vol te houden dat het kabinet-Den Uyl het op dit punt beter deed.

2. *Bewindspersoon en bevoegdheden*

Ondanks de mooie woorden in de regeringsverklaring – die mogelijk meer aan Van Agts persoonlijk engagement en spreekstijl te danken waren dan aan de politieke voorkeuren van enkele andere ministers – kan van dit kabinet niet worden gezegd dat het ontwikkelingssamenwerking opvatte als een bijzondere missie van de regering als geheel.⁶²⁷ Dat in dit hoofdstuk meer blijken van tegenwerking en rivaliteit zijn geconstateerd bij VVD-minister Van Aardenne en zijn ministerie van EZ dan bij enige ander departement, inclusief de niet-OS bewindslieden en directies op BuZa, is nog enigszins toe te schrijven aan de selectieve bronnenverzameling in de ING-boeken. Maar ook de CDA-ministers van Financiën – de eerste, de in februari 1980 opgestapte, Andriessen, wellicht iets minder dan zijn opvolger, Van der Stee – en hun ambtenaren hebben op verschillende momenten in deze periode hun departements- en sectorbelangen vaker en met meer nadruk – soms zelfs met opmerkelijke onverzettelijkheid – laten prevaleren boven die van de zwakste groepen in ontwikkelingslanden dan conform de regeringsverklaring van hen verwacht had mogen worden. Ik noem even de meest opvallende voorbeelden van tegenwerking, of gebrek aan medewerking, van deze twee departementen:

⁶²⁵) Dat bleef weliswaar in hoge mate een welles-nietes-discussie, omdat een verschil in aandacht of prioriteit niet exact was vast te stellen; en het ministerie was ook nooit bereid of in staat de uitgaven (begroot of gerealiseerd) voor het ene en het andere spoor met betrouwbare schattingen te illustreren. Het ging dus voornamelijk om intenties, en de geloofwaardigheid daarvan – zoals bijna altijd bij politieke discussies.

⁶²⁶) Eveneens een in hoge mate etherische discussie, omdat deze critici zich vaak niet realiseerden dat veel van de maatregelen die een land als geheel op een hoger plan kunnen brengen, nauwelijks of niet differentieerbaar zijn naar méér effecten voor armere groepen dan voor de rijken en machtigen in hun land – mede omdat het gunstig zijn voor de eerste groepen niet altijd een voorwaarde kan zijn voor het beleid bij spoor 1 (zie de discussie in de laatste twee secties van subparagraaf 7.2.2).

⁶²⁷) Hoewel de instemming met, respectievelijk de afstand tot, de aan De Koning opgedragen regeringstaken geenszins te correleren was met het partijlidmaatschap van de ministers van de twee coalitiepartners, was de tijdens de coalitiebesprekingen gebleken onverschilligheid van met name fractieleider en daarna vice-minister-president en minister van Binnenlandse Zaken, Wiegels, voor de ontwikkelingsproblematiek eenvoudig te groot geweest om zoiets als een echt gedeelde kabinetsvisie op dit beleidsonderdeel te bevorderen.

- EZ, dat zich bij de GATT-onderhandelingen over vernieuwing van de vrijwaringsregels hard opstelde en zich hoofdzakelijk op bescherming van de Nederlandse industrie bleef richten; en dat ook bij de voorbereiding van de onderhandelingen over de tweede verlenging van het MVA zijn best deed de textiel- en kledinghandel uit landen van de Derde Wereld nog méér te belemmeren dan reeds na de eerste verlenging was gebleken. Zo klonk ook in de redevoering van minister Van Aardenne, de als eerste aanwezige delegatieleider bij de vijfde conferentie van de Unctad in Manilla, een uiterst gereserveerde houding door, mede omdat hij zich niet geroepen voelde de bij meerderheid door de IRHP vastgestelde instemming met een eerder OESO-pleidooi uit de delegatie-instructie naar voren te brengen (zoals behandeld en toegelicht bij diverse onderwerpen in de subparagrafen 7.2.3 en 7.2.6).
- Financiën, dat de in de regeringsverklaring aangekondigde geleidelijke vermindering van de kapitaalmarktfinanciering van leningen aan ontwikkelingslanden zodanig aanpakte dat er nauwelijks schot in kwam; dat ook de met name door EZ gewenste gemengde kredieten op zodanige manier hielp inrichten, dat De Koning onvoldoende ruimte kreeg oneigenlijk gebruik van de daarmee gemoeide OS-middelen te voorkomen; en dat drie van zijn hoogste ambtenaren het voortouw liet nemen in het dwarsbomen van De Konings pogingen om de interdepartementale coördinatie van de besluitvorming over internationale structuurmaatregelen te verbeteren ten gunste van ontwikkelingslanden (zie achtereenvolgens onderdelen in subparagraaf 7.3.1 en 7.3.4).

Daarnaast mogen de ministers (of hun vertegenwoordigers) van EZ en Financiën ook worden herinnerd als medeplichtigen, samen met die van L&V en de staatssecretaris voor Europese Zaken en diens staf bij BuZa bij het zodanig frustreren van de door DGIS voorbereide nota over EG-beleid en Ontwikkelingssamenwerking, dat deze geen leidraad zou worden voor een gecoördineerd Nederlandse optreden in de diverse ministerraden van de EG in eerste helft van 1981, toen ons land het voorzitterschap van die raden bekleedde (zie in het bijzonder mijn analyse van het lot van de conceptnota in de ministerraad van 21 november 1980 in subparagraaf 7.2.5).⁶²⁸

De hierboven bekritiseerde daden van deze beide departementen waren niet de enige die in dit hoofdstuk zijn genoemd en toegelicht; en natuurlijk waren er ook andere ministers en ministeries die ontwikkelingssamenwerking minder welgezend waren dan de regeringsverklaring suggereerde, zoals er ook waren die wel blijk gaven van instemming daarmee.⁶²⁹ De Koning stond dus zelden of nooit alleen als er OS-zaken aan de orde kwamen in de ministerraad; en hij kon de door hem voorgestelde standpunten en beleidsmaatregelen ook wel eens aanvaard krijgen tegen een aanvankelijke negatiever gestemde meerderheid van ministers in (zoals de bijzondere wijze waarop hij de

⁶²⁸) In de voorgaande alinea's heb ik het eenzijdig alleen over verwijten aan de genoemde ministeries en hun bewindslieden, alsof niets van het genoemde zou kunnen zijn (mede)veroorzaakt door gebrekkige voorbereidingen en/of een te zwakke verdediging van het ontwikkelingsbelang door de OS-minister en zijn staf. Als voorschot op mijn verderop volgende beantwoording van een andere subvraag uit deze set – die over de deugdelijkheid van het uitvoerende apparaat – benadruk ik echter hier alvast dat deze laatsten bij geen van de genoemde voorbeelden geheel vrijuit gingen.

⁶²⁹) Al heb ik van die laatsten maar twee voorbeelden genoemd. Als eerste, BuZa-minister Van der Klaauw, die niet alleen zijn collega De Koning in bijna alles wat deze ondernam steunde, maar die ook aan de ministerraad voorstelde de door het OESO-secretariaat bepleite coherente en constructieve benadering van de Noord-Zuid-relaties als leidraad te nemen voor de Nederlandse inbreng bij de OESO-ministerraad van juni 1978 in Parijs (zie Van der Klaauws voorstel in de eerste sectie van subparagraaf 7.2.2).

En als tweede, minister Albada van Sociale Zaken, die in mei 1981 aankondigde dat hij tijdens de door Nederland voorgestelde 'Jumbo-Raad' van de EG-ministers van SoZa, EZ en Financiën, bij de daar te bespreken gecoördineerde aanpak van de werkloosheid, voortdurend ook het belang van goede ontwikkelingssamenwerking zou benadrukken (als genoemd in subparagraaf 7.2.5) – een voornemen waarvoor Albada wellicht ook de steun van zijn Nederlandse collega's van EZ en Financiën heeft gezocht.

programmasubsidiëring van de NCO erdoor kreeg – zie noot 521 in 7.3.4). Maar op een gezamenlijk missiegevoel van het kabinet voor ontwikkelingssamenwerking kon hij nooit een beroep doen.

De Koning was dus wel de speciale minister die voor deze ontwikkelingszaken was aangesteld in deze regering – maar hij kreeg daarmee niet de 'eerste verantwoordelijkheid' voor alles wat de relaties met ontwikkelingslanden en de samenwerking ten behoeve van hun politiek-economische en sociale opbouw betrof – het onderwerp van het tweede deel van de eerste subvraag in set 2. De Koning kreeg wel veel gedaan tijdens zijn OS-ministerschap in deze jaren – misschien wel méér dan een van de vier ministers die hem voorgingen. Maar hij beschikte niet over dat wat de tweede subvraag in deze set omschrijft als 'adequate bevoegdheden' die een OS-minister dient te hebben.

De Koning bezat niet méér OS-competenties dan zijn voorganger, inclusief de uitbreidingen die deze in 1973 had kunnen veroveren op zijn collega's van Financiën en EZ. De wenselijkheid van verdere versterkingen bij deze twee, en bij andere ministers, was reeds naar voren gebracht door DGIS Van Gorkom in de slotfase van het kabinet-Den Uyl (zoals aangehaald in het vorige hoofdstuk). Maar De Koning vond het niet nodig daar iets mee te doen in de constituerende fase van het huidige kabinet – zoals onder andere bleek uit enkele interviews kort na zijn aantreden (zie paragraaf 7.1). Tegen het einde van zijn OS-termijn wist De Koning echter wél beter:⁶³⁰ dat bleek niet alleen in zijn brief aan Van Agt van 21 mei 1981 (waarin hij ook kritiek leverde op het departementale herindelingsadvies van de Commissie-Vonhoff); later in dat jaar probeerde hij er nog veel meer aan te doen als co-informateur met Lubbers ten behoeve van het volgende kabinet-Van Agt, maar dat liep mis tijdens het vervolg van dit kabinet en in de formatie van Lubbers-1 (zoals besproken in de laatste sectie van 7.3.4).

In zijn eigen periode moest De Koning zich echter behelpen met een onvoldoende geheel van formele bevoegdheden en informele, deels onder voorgangers gegroeide, gebruiken. Gegeven de staatsrechtelijk vastliggende gelijkwaardigheid van ministers, konden beleidsuitgangspunten en maatregelen op het terrein van de structurele ontwikkelingssamenwerking alleen worden doorgevoerd met de vrijwillige medewerking van collega-ministers die de primaire bevoegdheden voor de verschillende deelgebieden bezaten. Daarnaast was er in het geval van De Koning ook nog de handicap dat hij, als fervent voorstander van steeds verder gaande samenwerking tussen de lidstaten van de EG, zich zelfs bij de ontwikkelingshulp, waar zijn beleidsruimte in principe het grootst was, toch nog liet bijsturen in onnodig belemmerende pro-Europese richting; en dat gebeurde in de loop van de jaren ook nog steeds vaker (zoals bijvoorbeeld getoond werd in de reeks van standpunten die ik vergeleek in subparagraaf 7.2.5).⁶³¹

Tot slot het laatste deel van dezelfde subvraag: of De Koning bij dit alles kon beschikken over een adequaat uitvoerend apparaat. Ook op dit punt zijn mijn bevindingen gemengd, zij het nu iets meer overhellend naar negatief. De Koning erfde van Pronk een al zwaar overbelast personeelsbestand, dat naar de eisen van de PvdA-minister ten aanzien van (veld)ervaring en deskundigheid nog lang niet op peil was gebracht. Maar De Koning heeft daar niet veel aan kunnen verbeteren. Voor een deel kwam dat door de vermoedelijk van kabinetswege opgelegde te grote rem op noodzakelijke stafuitbreidingen – maar die had De Koning als beheerder van een aan het nationaal inkomen

⁶³⁰) Engels omschrijft De Konings opvattingen op dit punt (1987, p.137) op een wijze die deze alleen in het begin koesterde en later duidelijk herzag. Bovendien laat deze auteur zich ook in andere karakterisering van deze periode nogal sterk leiden door de verbloemende neigingen van De Koning vier jaar na afloop van zijn OS-ministerschap (idem, p.135-140, inclusief noot 95, p.170).

⁶³¹) Voor zo ver ik heb kunnen vaststellen liet De Koning slechts één keer ergernis blijken over wat hij toen het 'nowhere-blok' van de EG noemde – bij de voorbereiding van de 11e SA-VN in New York – ook al had hij zich eerder in Nederland al neergelegd bij het REZ-besluit dat de Nederlandse beleidslijn aldaar zou zijn de EG-eensgezindheid zo veel mogelijk te bewaren, ook als het om de 0,7%-doelstelling ging (aangehaald in subparagraaf 7.2.4).

opgehangen begroting moeten willen omzeilen. Hij slaagde er wel in de onder Pronk ontstane onrust onder het DGIS-personeel over de wenselijke institutionele veranderingen te bedaren door het nog nauwelijks begonnen reorganisatieproces in voorzichtiger banen te leiden, en tegelijkertijd ook enige versterking in de topleiding van dit DG aan te brengen. Door zijn te prijzen behoedzaamheid was dit proces echter aan het eind van zijn OS-periode nog altijd niet voltooid.

Intussen werd het personele kwaliteitsprobleem, in zowel Den Haag als het veld, evenmin met voldoende voortvarendheid aangepakt, terwijl de neiging om een deel van de inadequate deskundigheid te ondervangen met uitbesteding van deeltaken aan externe instanties het interne probleem op termijn vergrootte. Bovendien werd de dreigende kwaliteitsverslechtering als gevolg van het, door De Koning niet bestreden, streven naar integratie van binnen- en buitendienst van BuZa niet gestopt. Daarnaast kon ook de door Pronk ingevoerde inspectiedienst (IOV) slechts langzaam op gang komen, en werd ook daarna nog het gebruik van de IOV-adviezen lange tijd gehinderd door gebrek aan leiding en institutionele behoudzucht.

Als laatste in deze set moet ook in dit hoofdstuk Engels' typering van De Konings positie in het kabinetsbeleid als beantwoordend aan de 'zelfstandigheidsvariant', zoals hij die definieerde (Engels 1987, p.139), als weinig informatief worden gekwalificeerd: de verschillen tussen deze en de vorige OS-ministers waren belangrijker dan hun overeenkomsten op dit punt.

3. *Voorlichting en publieksopvoeding*

De reeds in de inleiding genoemde aanvankelijke stellingname van De Koning tegenover de NCO bezorgde hem, onder andere door zijn overdreven kritische bejegening van bepaalde bewustwordingsprojecten, meer last dan goed was voor wat hij op het gebied van voorlichting en bewustmaking van het publiek wilde bereiken. Daarin kwam pas verandering nadat hij met behulp van een meerderheid in de Tweede Kamer de partij-politieke oppositie van VVD en PvdA- zijde, én van een meerderheid in het kabinet, had weten te overwinnen ten gunste van een op programmabasis berustende financiering van het NCO-werk – een financieringswijze die een jaar later ook werd ingevoerd voor het Medefinancieringsprogramma. De in deze constructie gecreëerde speciale rol van enkele Volkenrecht deskundigen loste tevens het vroegere probleem op van de buitenlandspolitieke wrijving die voortvloeide uit de kritische opstelling van NGO's en actiegroepen tegenover ondemocratische regimes in de Derde Wereld. De mede hierdoor toenemende ruimte voor meer constructieve verhoudingen tussen overheid en particuliere groepen in het bewustmakingswerk werd echter weer spoedig aangetast door De Konings opvolger, die het koekoeksjong van de NCO weer met draconische ingrepen in het door hem gewenste gareel probeerde te brengen – wat hem uiteindelijk slechts beperkt lukte. Van Dijks opvolgster ging het daarna nog eens proberen.

Afgezien van de dwalingen in het eerste jaar van zijn OS-ministerschap kan het door De Koning beoogde voorlichtings- en bewustwordingsbeleid wel worden gekenschetst als gericht op verhoogde steun voor en betrokkenheid van de Nederlandse bevolking bij de problemen van en in ontwikkelingslanden. Zijn voortgezette steun aan de Commissie-Brandt, en het gebruik van haar rapport in 1980, waren zelfs van grote betekenis. Weliswaar werd de voorlichting over het eigen ontwikkelingsbeleid van de regering een tijdlang gehinderd door organisatorische problemen bij de verschillende voorlichtingsdiensten van Buitenlandse Zaken; ook kreeg de kritische belichting van de gebreken in het eigen beleid, en in dat van andere donorlanden en internationale organisaties, duidelijk minder aandacht dan bij Pronk. Maar de samenwerking met particuliere organisaties en gemeentelijke en provinciale instanties in eigen land en met internationaal opererende NGO's, ging ook onder De Koning door, zij het wel met minder uitgebreide financiële ondersteuning dan in Pronks tijd nog mogelijk was geweest.

Samenvattend: er werd aan tal van draagvlakversterkende activiteiten meegedaan en financieel bijgedragen, hoewel de politiek-economische en andere internationale structuuraspecten van het ontwikkelingsvraagstuk er later wel een afnemende betekenis bij te zien gaven.

4. *Omvang en kwaliteit van de hulp*

Afgaande op de regeringsverklaring van het kabinet-Van Agt-1 leken de onderwerpen van deze set van vragen in goede handen bij deze coalitie. De Koning slaagde er echter niet in de gloedvolle woorden van de minister-president naar letter en geest te bevestigen – al lag dat geenszins alleen aan hem, maar meer aan wat de rest van de regering hem toestond (in de drie subparagrafen van paragraaf 7.3 is daarvan een beeld gegeven).

Met de bestaande internationale afspraak over de netto-omvang van de ODA-uitgaven ter hoogte van 0,7 procent van het BNPmp zat het echter nog wel goed: Nederland overtrof die norm in elk van de OS-jaren van De Koning weer ruimschoots, geleidelijk oplopend tot een hoogste niveau van 1,08 procent in 1981 en '82 (zoals getoond in de voorlaatste regel van tabel 7.1). In dit laatste jaar (waarvoor De Koning wel de begroting opstelde, maar de uitvoering voor rekening van zijn opvolger kwam) bleef dit netto-ODA/BNP-percentages weliswaar op hetzelfde hoge niveau staan, maar 1981 en '82 waren wel de jaren dat Nederland het macro-economisch veel slechter ging dan de OESO-groep als geheel gemiddeld.⁶³²

Het overtreffen van de internationale ODA-norm bleef mogelijk doordat het kabinet de eigen, wat flatterende, omvangsdoelstelling voor OS-activiteiten overnam die per 1976 was ingevoerd door het kabinet-Den Uyl: 1,5 procent van het NNI_{fk} voor de begrote OS-uitgaven, en dan alles meegerekend, inclusief de *oneigenlijke* ODA en non-ODA-bedragen die ook toen al onder dit zogeheten 'ontwikkelingsplafond' werden geschoven. Deze overname gebeurde in 1978 zelfs onder de toevoeging dat het 'minstens' 1,5 procent zou worden, maar dat werd een belofte die net zo gebrekkig werd nageleefd als ten tijde van Pronk: niet alleen omdat de inflatie in ons land inmiddels de reële waarde van de jaarlijkse stijgingen van de hulp stukken lager maakte dan in de vorige periode – en in 1980 en '81 zelfs voor dalingen zorgde –, maar ook omdat de regering in dit laatste jaar besloot de door het CBS berekende herschatting van het NNI, die op dat moment met terugwerkende kracht vanaf 1977 werd doorgevoerd, niet achteraf in de NNI-grondslag van het ontwikkelingsplafond te verwerken. Daarnaast schond dit kabinet ook zijn twee andere in de regeringsverklaring genoemde voornemens ten aanzien van de ontwikkelingshulp: van een werkelijke terugdringing van de kapitaalmarktfinanciering van ontwikkelingsleningen kwam weinig terecht (mede omdat Financiën dit bleef tegenwerken, zoals al gemeld bij de tweede vragenset hierboven), en verdere 'verhogingen' van de oneigenlijke toerekeningen aan het ontwikkelingsplafond kwamen ook in deze periode voor – zowel in de zin van absoluut stijgende bedragen in vier van de acht regels in alle jaren, en stijgende totalen in twee van de vier jaren dat de begroting door De Koning werd opgesteld, terwijl hij ook Pronks totaal van 1978 sterk verhoogde met zijn suppletoire uitbreiding van de schuldenregelingen in dat begrotingsjaar (te zien in tabel 7.2, p. 838, inclusief voetnoot 309 op p. 837), als in de vorm van nieuwe begrotingsposten met een geheel of gedeeltelijk oneigenlijk karakter (zoals die voor het ORET-programma). Dat desondanks het jaarlijkse totaal van deze begrotingsvervuilingen een gestaag dalende *aandeel* had van het ontwikkelingsplafond in drie van De Konings OS-jaren – het laatste jaar uitgezonderd (zoals blijkt in de voorlaatste regel van tabel 7.2), was natuurlijk wel een stap in de goede richting, maar van een niet

⁶³²) Achteraf gezien zouden 1980 en '81 tevens de piekjaren worden waarin Nederland aan deze internationale ODA-norm voldeed; daarna zou zich een scherpe daling aftekenen tot een (tijdelijk) dieptepunt van 0,76 procent in 1994 – maar dan zijn de recentere jaren in de 21e eeuw buiten beschouwing gelaten (voor de percentages van 1976 t/m 2000, zie achtereenvolgens NAR 1986, tabel 3.1, p.16, en IOB 2002, figuur 2-1, p.17).

vertekenende presentatie van de werkelijke omvang van de Nederlandse ontwikkelingsbijdragen kon nog altijd niet worden gesproken.⁶³³

Dat Nederland de internationale ODA/BNP-doelstelling in de meeste van deze OS-jaren in steeds hogere mate overtrof (tot aan de stagnatie in 1982; zie tabel 7.1 op p. 818) was voor een deel te danken aan het feit dat het ODA-aandeel in het ontwikkelingsplafond tot aan 1982 eveneens toenam (zoals in spiegelbeeld te zien is aan de ontwikkeling van het non-ODA-deel daarin, vermeld in de laatste regel van tabel 7.2). Tevens slaagde De Koning er veel beter in dan Pronk in zijn periode om de werkelijke uitgaven (niet alleen van de netto-ODA maar ook die van het totaal van de begrote bedragen) verder op te voeren – ook al duurde het nog tot 1981 en '82 voordat die het totaal van de begroting overtroffen, zodat in die jaren het stuwmeer (van wel begrote, maar nog niet uitgegeven bedragen) eindelijk ook eens kleiner werd (zie tabel 7.1).⁶³⁴

Kijkend naar bedragen die de ontwikkeling van het stuwmeer mede bepalen, bleek deze eerste daling echter vooraf te zijn gegaan door een *onderbesteding* van de begroting in 1980, wat eigenlijk tot een stijging van het stuwmeer had moeten leiden. Dat dit laatste niet gebeurde verried in feite dat er in 1981 in totaal f. 352 mln. aan het stuwmeer werd onthouden en op het ministerie in reserve werd gehouden. En dat gebeurde in 1982 opnieuw, maar nu voor een veel kleiner bedrag (f. 20 mln.), wat de daling van het stuwmeer in dit jaar nog extra versterkte. Maar in het volgende jaar, 1983, ging het stuwmeer weer ineens omhoog (ondanks de met Financiën gemaakte afspraak dat een 'beheerste stuwmeerintering' was toegestaan). Deze stijging was wederom opmerkelijk, want er was in 1982 een begrotings*overbesteding* aan voorafgegaan. Dat uit deze laatste geen daling van het stuwmeer voortkwam lag deze keer aan het omgekeerde: een extra hoge overheveling vanuit de reservevoorraad op het ministerie naar het stuwmeer van f. 509 mln. (alles als betoogd en verklaard op p. 822-824). Dit leidde in het eerste volle begrotingsjaar van het twee kabinetten later komende Lubbers-1 tot strengere maatregelen, maar die leidden allerminst tot meer gelijkmatige uitgaven – in tegendeel: in 1984 knalden de uitgaven met f. 700 mln. omhoog na in 1983 gedaald te zijn met f. 400 mln. (zie noot 273 op p. 823-824.). En die wisselvalligheid droeg ertoe bij dat geen van de stuwmeerafspraken in die jaren kon worden nagekomen, en dat ondermijnde ook de door de Tweede Kamer gewenste daling van het stuwmeer door middel van overbestedingen. Het eindresultaat was dat het kabinet-Lubbers in 1985 meende het hele stuwmeer in een keer te moeten opheffen en de resterende betalingsverplichtingen ten koste van de nieuwe begrotingen te brengen (een verlies dat de NAR op f. 2,3 miljard becijferde, zoals vermeld aan het slot van voetnoot 267)!

Aan veel van zulke kwantitatieve ontwikkelingen zaten ook kwalitatieve aspecten, die het nut en de betekenis van de Nederlandse OS-uitgaven in deze periode beïnvloedden: bij voorbeeld, uitgaven die als oneigenlijk zijn te bestempelen verdringen, gegeven het aan het NNI gebonden totaal van de begroting, andere uitgaven die wèl, of méér, gericht zijn op het teweegbrengen van ontwikkelingseffecten voor en in arme(re) landen. Maar ook de niet als oneigenlijk gekwalificeerde uitgaven zijn niet allemaal in dezelfde mate te beschouwen als beantwoordend aan de gestelde doeleinden van de ontwikkelingssamenwerking.

Het waarschijnlijk kwantitatief belangrijkste voorbeeld van deze laatste zijn de schenkingen en leningen die, formeel of informeel, gebonden zijn aan besteding in Nederland – wat optimale

⁶³³) Deze twee falende OS-voornemens van dit kabinet beïnvloedden overigens ook elkaar: de nauwelijks geslaagde terugdringing van de kapitaalmarktfinanciering veroorzaakte ook een langzamerhand explosieve toename van de rentesubsidies, zodanig dat deze vanaf 1981 de grootste vervuiler van de ontwikkelingsbegroting werden, en in 1982 meer dan 40 procent van de oneigenlijke toerekeningen uitmaakten.

⁶³⁴) Dit overigens pas nadat dit stuwmeer in het jaar daarvoor (1980) nog zijn grootste omvang aller tijden had bereikt, toen het op 70 procent van het ontwikkelingsplafond van dat jaar was uitgekomen. Ik heb er in de betreffende sectie van subparagraaf 7.3.1 nog de kanttekening bij gemaakt dat de MvT's voor die jaren weinig aandacht hadden voor deze alarmerende ontwikkeling van het stuwmeer; voor een deel omdat de gegevens daarover altijd met vertraging beschikbaar kwamen

aankopen door de ontvangende ontwikkelingslanden kan belemmeren of verhinderen, en daarom de reële waarde van de hulp kan schaden.⁶³⁵ Het probleem is ook in deze periode, dat over de vele vormen van bestedingsdwang of verkeerde gerichte voorlichting heel weinig betrouwbare publieke informatie te vinden is, zodat er nauwelijks kwantitatieve generaliseringsmogelijk zijn. Bijvoorbeeld, afgaande op het totaal van de binding volgens regel 1 in tabel 7.3 lag deze in de vier uitvoeringsjaren van De Koning gemiddeld lager, dus gunstiger voor de ontvangende ontwikkelingslanden, dan die in Pronks periode van vijf jaar (zie voor de details noot 453). Die verhouding blijkt ook uit de door de DAC gepubliceerde percentages van de *formele* (bij het hulpaanbod gedicteerde vormen van) binding, maar die zijn wel lager dan het feitelijke totaal en betreffen dus slechts een deel van de werkelijke bestedingsdwang. Het verschil tussen deze twee vormen van binding: de *informele* binding (die vooral via het bestedingsoverleg, en in de voor- en natrajecten daarvan, plaatsvindt), moet dan uiteraard het omgekeerde beeld opleveren. In tabel 7.3 (op p. 887) bleek dit inderdaad het geval: voor zover de verschillende bronnen in de huidige periode geen roet in het eten gooien, was de informele binding onder De Koning ongunstiger voor ontwikkelingslanden dan die onder Pronk. Niet alleen waren de informele bindingspercentages onder de eerste gemiddeld wat hoger dan die onder Pronk, in De Konings jaren maakten zij ook nog eens twee grote sprongen naar boven: vooral die in 1979 was enorm (van 4 naar 23 procent, toen een groot deel van de formele binding lijkt te zijn omgezet in informele (de eerste daalde van 56 naar 32 procent); die knal omhoog werd in 1980 wel voor bijna de helft naar beneden gecorrigeerd, toen de formele binding sterker toenam dan het totaal van de feitelijke binding (van 32 naar 44 procent, versus van 55 naar 57); maar in 1981 nam De Konings formele binding weer iets af (met 1 procentpunt), terwijl zijn informele binding weer bijna even hoog werd als in 1979 (zie de verschillende regels in tabel 7.3).

In diverse secties van paragraaf 7.3.1 ben ik uitgebreid ingegaan op de pogingen die De Koning deed om de nadelen van de binding zoveel mogelijk te beperken, onder andere door de prioriteit van de ontwikkelingsdoelstellingen overeind te houden bij zowel het bestedingsoverleg met afzonderlijke landen als tijdens zijn overleg met collega-ministers over bepaalde uit ontwikkelingsgeld (mee)gefinancierde programma's. Ook deed hij zijn uiterste best om het Nederlandse bedrijfsleven te verleiden tot minder inhalige en meer op ontwikkelingsoogmerken georiënteerde praktijken, terwijl daarnaast bij DGIS en op de ambassades in ontvangende landen allerlei stappen werden overwogen en genomen om ook daar tot meer doelbewuste en effectievere beleidsuitvoering te komen (van identificatie- en evaluatiemissies ter verbetering van de projectvoorbereiding en -begeleiding tot een meer doeltreffende inrichting van de ambtelijke organisatie en besluitvormingsprocedures op verschillende niveaus).

Sommige van deze initiatieven verliepen voorspoedig, andere werden gehinderd door interne meningsverschillen en problemen met andere ministeries, en meer in het algemeen door tegenspoed en onvoldoende (gebruik van) mogelijkheden om het personeelsbestand uit te breiden en kwalitatief op peil te brengen. Het meest teleurstellend verliep de medewerking van andere ministeries,⁶³⁶ terwijl De Koning ook negatief was over de slechte respons van het bedrijfsleven.

⁶³⁵) Dit gebeurde in hoofdzaak alleen bij de bilaterale hulp, maar het kwam ook bij sommige multilaterale hulpkanalen voor dat bestedingsdwang of verkeerde voorlichting tot minder geschikte leveranties leidden.

⁶³⁶) Eén voorbeeld daarvan dient apart herhaald te worden: de door EZ en Financiën gewenste gemengde financiering van exporttransacties (ORET). Ondanks het eindeloze overleg daarover en de politieke steun vanuit de Tweede Kamer slaagden De Konings pogingen tot correctie van EZ's wensen zodanig slecht, dat de invoering van dit ORET-programma geen verrijking van het ontwikkelingsbeleid kon worden genoemd, en de ervoor gereserveerde gelden als een oneigenlijke toerekening aan het plafond moesten worden gekwalificeerd. De enige reden om dezelfde diskwalificatie niet te overwegen voor een bepaald percentage van de gebonden hulp, is dan ook dat zelfs van een volledig gebonden hulpbedrag niet a priori – dat wil zeggen: zonder nadere informatie over de concrete besteding – gezegd kan worden dat de ontwikkelingswaarde ervan minder optimaal zal zijn. Bij ORET

Lof verdiende hij daarentegen wel voor zijn besluit om de schenkingen aan een vijftal MOL's vrij te stellen van de verplichting hun besteding daarvan uitsluitend in Nederland te doen – een uitzondering die Pronk een jaar eerder ook probeerde toe te staan, maar toen geblokkeerd werd door EZ-collega Lubbers. Voor het overige mogen de eerder besproken maatregelen gericht op het herstellen en hooghouden van de ontwikkelingsprioriteiten in het bindings- en bestedingsbeleid, hoewel er flinke gaten in vielen en ook veel onduidelijk bleef, toch wel worden gezien als zinvolle aanzetten tot verdere verbetering in de toekomst.

De subvraag of naleving van de verschillende internationale afspraken over de omvang en kwaliteit van de overheidshulp ook bij andere donorlanden werd bepleit kan eveneens niet volledig bevestigend worden beantwoord. Nederland hield dit pleidooi wel vaak, zoals bijvoorbeeld in het bijzonder met het aandacht trekkende symposium naar aanleiding van het verschijnen van het rapport van de Commissie-Brandt; en het kon bij die acties soms ook wel zijn eigen beleid als voorbeeld presenteren. Maar De Koning stelde zich jammer genoeg ook nogal eens terughoudender op, bij voorbeeld als daarmee het bereiken of versterken van gemeenschappelijk beleid van de EG kon worden gediend (zoals zowel bij Unctad-5 als bij andere VN-conferenties in 1980 en '81 gebeurde).

En de laatste subvraag uit deze set: of effectief werd getracht de hulp maximaal ten goede te laten komen aan vermindering van armoede en onrecht in ontwikkelingslanden, verdient eveneens een genuanceerd antwoord: onduidelijk is hoe vaak dit echt werd geprobeerd, maar het was wel het doel van één van de twee hoofdsporen waarover het ontwikkelingsbeleid van de overheid zich zou voortbewegen. De effectiviteit van dit doelgroepenspoor werkte echter nog verre van bevredigend – zoals de eerste bevindingen van de IOV-evaluaties in de tweede helft van de periode-De Koning lieten uitkomen, wat overigens nog pregnanter aan het licht kwam bij de slordige manier waarop werd omgesprongen met zowel het tweede als het derde criterium voor de keuze van Nederlands concentratielanden (bij het tweede criterium stond de aanwezigheid van een op verdeling gericht beleid van het ontvangende land centraal, en bij het derde de mate waarin daar de mensenrechten werden geëerbiedigd). Aspecten van het doelgroepenbeleid stonden verder ook ter discussie in de zogenaamde kwaliteitsnota, waarin De Koning Pronks eerdere nota over de bilaterale ontwikkelingssamenwerking probeerde aan te scherpen; maar als handleiding voor de praktijk van dit beleid betekende dit document weinig tot niets. Daarnaast was ook de mensenrechtennota die De Koning en Van der Klaauw samen uitbrachten, waarin dit eveneens aan de orde was, nogal tandeloos en vrijblijvend. Voorts werd te gemakkelijk aangenomen dat invoering van meer beleidsvrijheid voor en programmafinanciering van de particuliere organisaties in het MFP gunstig zou zijn voor het beter bereiken van de armste en meest ontrechte groepen in de Derde Wereld – een aanname die al eerder had kunnen worden heroverwogen toen uit onderzoek ter plaatse bleek dat deze organisaties daarin zelf eveneens nogal eens tekortschoten.

Kortom, aan het conceptueel aan de orde stellen en nastreven van armoede- en onrechtbestrijding ontbrak het geenszins in De Konings OS-periode. Maar de resultaten daarvan waren nog nauwelijks meer en beter zichtbaar geworden dan in die van Pronk.

5. Opstelling en beleid in het internationale overleg

Voor de eerste subvraag van deze set moet ik gedeeltelijk in herhaling vervallen: Nederland gedroeg zich niet in alle fora die voor structurele ontwikkelingssamenwerking van belang waren als constructief pleitbezorger pro ontwikkelingslanden: op de belangrijkste plaatsen waar dit had

was de kans op suboptimale en echt onwenselijke leveranties echter zo overstelpend groot (zoals betoogd in subparagraaf 7.3.1) dat dit programma niet ten laste van het plafond had mogen komen.

moeten gebeuren – in de ministerraden van de EG en het daaronder liggende ambtelijke voorbereidings- en uitvoeringsoverleg – deden verreweg de meeste Nederlandse afvaardigingen naar dergelijke fora zelfs helemaal, of bijna, niets; en dat betrof ook vier van de vijf bewindslieden die wél de aan het parlement gepresenteerde kabinetsnota over de EG en Ontwikkelingssamenwerking hadden ondertekend. De enige uitzondering was De Koning zelf, maar die kreeg van zijn mede-ondertekenaars evenmin de ruimte om in zijn eigen Raad van Ontwikkelingsministers veel zoden aan de dijk te zetten – alwaar de tegenwerking overigens vooral ook kwam van de meerderheid van de andere EG-lidstaten die daarvoor niet te porren was. Daarnaast deden de ministeries van EZ en Financiën eveneens weinig tot niets in de internationale fora van het handelsoverleg (zoals de GATT, in het bijzonder toen in dat kader de tweede verlenging van de multilaterale en bilaterale afspraken voor het MVA werden uitonderhandeld) en die in van de internationale monetaire hervormingen, de wisselkoersen en het kapitaalverkeer, en de schuldenproblematiek (onder andere het IMF), voor zover in deze fora de landen nog individueel konden optreden.

Weliswaar was de handelingsvrijheid van De Koning groter op het louter conceptuele vlak, zoals in het algemeen voor de terreinen die in zijn structuurnota, in de DD-3-strategie van de VN, en in het eindrapport van de Commissie-Brandt werden bestreken; daarover konden althans wel belangrijke beleidsideeën worden geformuleerd, ook al bleef de uitvoering daarvan grotendeels buiten bereik van BuZa. Iets meer ruimte en invloed was er voor deze minister ook op het wereldwijde en het regionale structurele vlak, waar zijn stem serieuzer meetelde in de samen met EZ en de staatsecretaris voor Europese Zaken opgestelde Nederlandse standpunten voor, onder andere, Unctad-5, Lomé-2, de MOL's-conferentie en het internationale grondstoffenoverleg. De Nederlandse pleitbezorgersrol kon bij deze overlegstructuren wel iets krachtiger pro ontwikkelingslanden zijn dan bij de in de vorige alinea genoemde, meer op eigenbelangenbehartiging gerichte onderhandelingen (misschien met uitzondering van af en toe een bijeenkomst van de Algemene of de Europese Raad van respectievelijk de BuZa-ministers en de staatshoofden en regeringsleiders van de EG, die zich ook wel eens principieel-politieke uitspraken pro arme landen veroorloofden).

Van een duidelijke pro armste groepen stellingname van Nederland is daarentegen bij geen van de internationale overlegsituaties in deze periode iets gebleken. De Koning hanteerde wel een doelgroepenspoor, waarin het verdrukte deel van de mensheid een hogere prioriteit leek te krijgen in het hulpbeleid van deze regering dan de emancipatie van hun landen in het andere (eerste) spoor kreeg. Maar noch de OS-minister noch andere bewindslieden deden een poging medestanders te vinden voor het op dit doel aanpassen van het eerste spoor: de internationale structuurmaatregelen, ten gunste van de zwakkeren in ontwikkelingslanden – ondanks dat een motie van de Tweede Kamer daar nadrukkelijk om had gevraagd.

In dit verband past ook een kanttekening bij de nogal ambiguë houding van De Koning tegenover het 'gelijkgezindenoverleg' van de LMC: officieel belijdend dat hij, en de regering, grote waarde hechtten aan dit overleg, had hij er vaak behoefte aan te benadrukken dat de LMC-groep onderaan in de hiërarchie van internationale overlegfora thuishoorde. In zijn visie werd het belang van de LMC verre overtroffen door het overleg in de EG – wat nogal een open deur was, en desondanks een serieuze onderschatting impliceerde van de (potentiële) betekenis van het LMC-overleg. Zoals betoogd in de laatste sectie van 7.2.6, zag De Koning te veel anti-EG-spoken en verlamde zijn loyaliteit aan het Europese eenheidsstreven hem te vaak, en in de tweede helft van zijn OS-periode steeds frequenter, om vol en rücksichtslos voor de ontwikkelingszaak van zijn portefeuille te gaan – ook als het EG-ideaal daarbij niet per se geschaad zou worden. Het Europese ideaal had echter ook gediend kunnen worden als het mede was gericht op bevordering van een atypische, constructieve dialoog over menselijke solidariteit op bredere internationale schaal, al was daarvoor wel de medewerking van de andere EG-lidstaten nodig geweest.

Het ontbreken van pogingen daartoe had waarschijnlijk ook wel iets te maken met De Konings gebrekkige taalvaardigheden en flair tijdens zijn deelname aan internationale conferenties: hij hield

er meer dan eens belangwekkende redevoeringen, maar was zelden of nooit aanwezig op de meer strategische momenten tegen het einde, waarop een slimme ministeriële interventie achter de schermen gewicht in de schaal kan leggen, waaraan geen aan instructies gebonden ambtenaar zich kon wagen – kortom, optredens waarin Pronk excelleerde en die De Koning bij voorkeur meed.

Er is te weinig gedocumenteerd bewijs voor een echte evaluatie van Nederlands rol in en zijn gebruik van de LMC-groep in deze periode, maar er zijn wel aanwijzingen dat er steeds minder werk van werd gemaakt. Dat werd uiteraard ook veroorzaakt door de zo goed als altijd ontbrekende eensgezindheid van deze groep; en als over de opvattingen al eens enige consensus mogelijk was, dan nòg ontbrak de bereidheid om tot gezamenlijk handelen over te gaan. Terwijl Nederland aanvankelijk, samen met Scandinavische landen, nog wel pogingen deed het functioneren van de LMC-groep te verbeteren, leek daarna de belangstelling daarvoor in Den Haag steeds verder in de marge te belanden.

Tot slot de laatste subvraag van deze set: of Nederland de voor internationale structuurwijzigingen noodzakelijke maatregelen tijdig en adequaat doorvoerde in het eigen beleid.

Als eerste kan worden opgemerkt dat De Koning het nemen van dit soort maatregelen in elk geval wel tijdig voorbereidde: in de op prinsjesdag 1979 gepubliceerde structuurnota waarin bij elk van de geanalyseerde terreinen de concrete beleidsmogelijkheden op een rijtje waren gezet, soms met afwegingen van alternatieven. Indien dit maatregelen van financiële aard betrof: zoals bijdragen aan de financiering van activiteiten, of ter compensatie van nadelen die niet te vermijden zijn, dan kon worden overwogen de daarvoor benodigde middelen unilateraal (dus zonder gemeenschappelijke besluitvorming) ter beschikking te stellen, of met de bereidheid daartoe een sneller akkoord over zulke maatregelen te bevorderen. Nederland deed wel enige dingen in deze, soms atypische, sfeer. Ook als die weinig bijdroegen tot het internationale onderhandelingsklimaat leverde zij wel enig politiek aanzien op, ook al kostten ze soms weinig.⁶³⁷ Maar bij de meeste maatregelen die structurele wijziging van het internationale goederen- en dienstenverkeer van en naar ontwikkelingslanden beoogden, kon Nederland niet veel anders doen dan afwachten wat de noodzakelijke internationale besluitvorming zou opleveren vooraleer daarvoor nuttige Nederlandse stappen konden worden ondernomen.

Twee uitzonderingen waarbij wel unilateraal Nederlands beleid mogelijk was, heb ik uitgebreid besproken in de twee laatste secties van subparagraaf 7.3.3. De wijzigingen die Pronk in de FMO aanbracht, waardoor het stimuleren van Nederlandse bedrijfsinvesteringen in ontwikkelingslanden meer kon worden afgestemd op wensen en mogelijkheden van lokale bedrijven aldaar, werden door De Koning volledig en naar de geest van zijn voorganger ten uitvoer gebracht – al ging het wel stapje voor stapje, zodat het voor het eind van deze periode nog niet duidelijk was in hoeverre de nieuwe aanpak zou slagen; indicaties uit latere perioden wezen daar echter wel op.⁶³⁸

⁶³⁷) Weinig kostte bij voorbeeld de al enige keren genoemde partiële ontbinding van de schenkingen aan slechts vijf MOL's. Een ander voorbeeld was de vrijwillige bijdrage die Nederland aankondigde voor de medefinanciering van het Common Fund ten behoeve van grondstoffenovereenkomsten en andere structuurverbeterende steunmaatregelen: Pronk had in zijn periode al zo'n toezegging gedaan en De Koning herhaalde die in Manilla met het aanbod van een bijdrage die het evenredige aandeel van Nederland tot het viervoudige overschreed. Ook kweekte ons land enige politieke goodwill bij sommige landen, en een bevestiging van zijn toch al matige reputatie bij andere, toen het Amsterdam kandidaat stelde als vestigingsplaats voor dit CF – een geste met meer financiële consequenties, maar die leek later toch niet zo'n opportune besteding van schaarse ontwikkelingsgelden te zijn. Daarnaast ging Nederland ook over tot schuldverlichtingsmaatregelen – al hadden die dan niet nòg eens aan het ontwikkelingsplafond mogen worden toegerekend –, zoals het zich ook in deze periode weer uitsprak voor het tot stand brengen van een 'link' tussen SDR-creatie door het IMF en ontwikkelingsfinanciering – maar het ging niet zover om, vooruitlopend hierop, de aan ons land toegewezen SDR's, of een deel daarvan, extra toe te voegen aan het ontwikkelingsplafond, evenmin trouwens als het vorige kabinet dit had overwogen.

⁶³⁸) De eerder gesignaleerde jaarlijks veel te hoge begrotingsramingen voor de FMO, die slechts een toename van het

Met het tweede voorbeeld, het meest Pronkiaanse onderdeel uit de erfenis die De Koning te bestieren kreeg: de 'herstructurering met een ontwikkelingsdimensie' – die de Nederlandse productiestructuur anticiperend wilde afstemmen op betere productie- en exportmogelijkheden van ontwikkelingslanden – ging het echter nog minder voorspoedig. Toen in 1978 en '79 begon duidelijk te worden dat van de oorspronkelijk opzet van Lubbers en Pronk weinig terecht kwam, leek men op DGIS rijp te zijn voor het besluit er dan maar liever helemaal mee te stoppen. Dat werd echter verhinderd door EZ, dat er op stond door te gaan met een enigszins gemodificeerd programma. Dat werd één lange worsteling tussen beide ministeries, die via twee ministeriële compromissen en een volledig met de inhoud van de voorbereide stukken in strijd zijnde optreden van De Koning tijdens een overleg met de VCO van de Tweede Kamer in november 1980 – een strijdigheid die overigens ook door de VCO-leden zelf niet werd opgemerkt. Dit resulteerde in een jaar na jaar begroot en voortgezet nieuw beleidsprogramma, waarvan ik slechts met grote aarzeling kon concluderen dat het misschien niet ontaardde in uitgaven onder het ontwikkelingsplafond die als oneigenlijk zouden moeten worden aangemerkt. Maar medio 1981 was nog verre van duidelijk of en hoe dit programma zou gaan werken, en hoeveel van de ervoor te reserveren OS-financiering gunstig zou uitwerken voor een beperkt aantal ontwikkelingslanden.

Er zijn maar weinig andere industrielanden geweest die eveneens hebben gepoogd een structuurbeleid te voeren dat *mede* gunstig zou zijn voor zich industrialiserende ontwikkelingslanden, en ook daar ging dat met weinig of geen succes. En buiten de nijverheidssectoren, zoals in de landbouw – waar het binnenlandse en het EG-beleid nog veel negatiever waren voor de uitbreiding en verbetering van een eigen landbouw en verwerkingsindustrie in ontwikkelingslanden – is lange tijd niet eens geprobeerd iets in de richting van Tinbergens ideeën toe te passen. De verdienste van Nederland was dat het er tenminste wel naar streefde. Zo is ook het door De Koning en Van Aardenne gewijzigde programma nog enige jaren blijven functioneren, maar daarna onzichtbaar geworden en vermoedelijk uiteindelijk opgeheven, nadat hier en in andere OESO-landen het groot-scheepse falen van doelbewust structureel gericht industriebeleid door de overheid aan het licht was gekomen.

Meer of minder schone schijn onder De Koning?

Er zijn niet zo veel dingen die De Koning echt anders deed dan Pronk, maar hij kon wel minder rekenen op de medewerking van zijn collega's in het kabinet dan Pronk dat kon in zijn periode – al wist De Koning dat soms weer goed te maken door zijn sterkere positie in het kabinet-Van Agt-1. Bij de meeste vragensets hierboven kwam ik tot nogal gedifferentieerde antwoorden, met plus en min-punten die zich onsystematisch verspreidden over de besproken onderdelen van het regeeringsbeleid.

Als ik eerst de meest positieve uitschieters van de periode-De Koning noem, dan zijn dat de partiële ontbinding van de schenkingen aan vijf MOL's en de zorgvuldige aanpak van de departementale reorganisatie – al kon ook De Koning die laatste niet afmaken. Ook het uitgavenbeleid van deze minister overtrof dat van Pronk, zij het in iets mindere mate, omdat zijn verkleining van het stuwmeer pas in zijn laatste OS-jaar (1981) plaatsvond, en pas bleek nadat zijn opvolger al weer demissionair was geworden. En de laatste, misschien wel meest opmerkelijke, uitschieter was

stuwmeer veroorzaakten, lagen overigens minder aan het langzame op gang komen van de hervormde FMO, dan aan de door Financiën slecht verzorgde terugdringing van de kapitaalmarktfinanciering. Op een ander punt kwam De Koning, vooralsnog eveneens tevergeefs, in het geweer tegen iets dat Financiën wilde, namelijk: een zodanige verandering van de regels van de herverzekeringswet tegen niet-commerciële risico's van investeringen in ontwikkelingslanden (de WHI), dat Nederlandse ondernemers daarvan vrijer gebruik konden maken; de bezwaren die daartegen van OS-zijde werden ingebracht, waren echter ook in Van Dijks MvT voor 1983 nog niet opgelost.

De Konings 'blufpoker' in (en via) de VCO van de Tweede Kamer om de meerderheid van de ministerraad eronder te krijgen voor het fiat over de programmasubsidie van de NCO.

Maar voor het grote merendeel van de overige elementen in de prestatievergelijking ontlieden deze twee OS-ministers elkaar niet veel: waar De Koning het op sommige punten won van Pronk (bijvoorbeeld zijn wijsheid om te opteren voor programmafinanciering van de NCO en de MFO's en zijn consequentere houding tegenover de Surinaamse coupplagers), bleef hij op andere wel bij deze achter (zoals het niet streven naar formele competentieverbeteringen in het begin; een informele binding die bij hem hoger opliep dan in de vorige periode; zijn te zwakke inzet tegen oneigenlijk middelengebruik bij de invoering van het ORET-programma; en zijn totaal ontbreken van enig (zichtbaar) verzet de integratie van de binnen- en de buitendienst van BuZa – al kan het zijn dat die boot al definitief gemist was door Pronk).

Min of meer vergelijkbaar vind ik hun beider wanprestaties op het gebied van de begrotingsvervuiling: Pronk was niet de eerste die meer oneigenlijke uitgaven liet toerekenen aan het ontwikkelingsplafond, maar hij breidde de schaal ervan wel tot stuitende hoogte uit, terwijl De Koning de door het kabinet beloofde niet verdere verhoging op verschillende manieren overtrad. Min of meer vergelijkbare constatering is op hun plaats ten aanzien van de financiering met kapitaalmarktmiddelen: wél onder Pronk verankerd aan een structureel te hoog percentage van het ontwikkelingsplafond, maar door De Koning niet of nauwelijks teruggedrongen – bij beiden overigens vooral door toedoen van halstarrige collega-ministers. En bij de keuze van hun concentratielanden deden deze ministers evenmin voor elkaar onder bij het knoeien met de selectiecriteria die zij zelf hadden geformuleerd.

De enige negatieve uitschieters bij De Koning in vergelijking tot Pronk zijn zijn te grote vertrouwen in de goede intenties van de meeste EG-lidstaten, en zijn relatieve onbekwaamheid in het internationaal interveniëren en bemiddelen in conferenties en dergelijke, en zijn wellicht mede daardoor te geringe neiging om de noodzaak van internationale dissidentie op waarde te schatten. Verzachtende omstandigheden hierbij waren wel dat het internationale onderhandelingsklimaat in zijn periode stukken slechter was geworden dan in die van Pronk, en dat ook de daden van andere in theorie gelijkgezinde landen steeds meer achterbleven bij wat zij eerder leken te beloven.

Dat gaf Pronk wel kansen om internationaal en binnenslands te gloriëren als kampioen van arme landen en verdrukte mensengroepen, een voorvechter die niet schroomde andere landen uit te dagen tot navolging. Maar dit heilige vuur verzwakte allengs en leidde uiteindelijk ook tot het ontstaan van meer schone schijn dan werkelijke vooruitgang. De Koning was meer een realist en pragmaticus, die intern rust en verzoening bewerkstelligde waar die onder Pronk verstoord waren geraakt – niet geheel ten onrechte overigens. Maar De Koning had wel de pech dat deze werkwijze in zijn tijd internationaal niet meer veel zoden aan de dijk zette, en dat hij in eigen land meer wantrouwen wekte dan verdiend.

Dit leidde in het vorige hoofdstuk al tot de conclusie dat er onder Pronk nog veel schijn heerste en de toekomst nog zeer onzeker was. Daar stond bij De Koning wel tegenover dat diens ernst in termen van het pro-ontwikkeling-model nauwelijks onderdeed voor die van Pronk, al voegde De Konings adagium: 'als het niet gaat zoals het moet, dan moet het maar zoals het gaat', aan de steeds groter wordende internationale onzekerheden ook nog de twijfel toe dat sommige beleidsinstrumenten van de Nederlandse regering, zoals ook de bevoegdheden van de OS-minister, nog steeds niet adequaat waren.

Maar het was nog te vroeg om te voorspellen dat ten tijde van De Konings vertrek als OS-minister het einde van het pro-ontwikkeling-denken in zicht was. Dat in Nederland na hem de neergang begon van een door dit denken geïnspireerde ontwikkelingssamenwerking van de overheid staat wel vast – al waren er later wel perioden waarin dat weer opbloeide. Wel werd het toen steeds meer duidelijk dat er in de houding van te veel ontwikkelingslanden (met name als die, bij

voorbeeld als G77, geacht werden op te treden als de effectieve belangengroep die dit denkmodel gouvernementele kracht kon geven) inmiddels zo goed als alles ontbrak.

De enige grond voor optimisme, of hoop, was slechts dat het definitieve einde van dit denken nog niet voorspelbaar was. En inmiddels...? Dat is een vraag, die ook als men Rutger Bregmans conclusie dat ‘de meeste mensen deugen’ niet a priori ongeloofwaardig vindt (Bregman 2019), nog wel wat verder onderzoek vergt.

-0-0-0-

8 Nawoord

De vraag die in dit boek nog niet is beantwoord is die naar het vraagteken in de titel: dienden de behandelde vijf OS-ministers, uitsluitend of vooral, voor het ophouden van de schone schijn van het Nederlandse regeringsbeleid op het gebied van de ontwikkelingssamenwerking? Het kan na deze studie weliswaar niet worden ontkend dat zij deze functie zeker ook hadden; hoewel dit geen openbaar erkende intentie was van deze vijf regeringen, was de voortgezette indruk van Nederlands welwillendheid in Noord-Zuid-zaken stellig een motief dat meespeelde bij de instelling en continuering van dit ministerschap z.p.

Het formatie-akkoord dat vooraf ging aan de start van de regering-Cals in 1965 bewees echter ook dat de drie coalitiepartijen wel degelijk goed hadden nagedacht over de bevoegdheden die de eerste OS-minister, Bot, nodig zou hebben (zie de details in paragraaf 3.1). Als het alleen om de schone schijn was gegaan – hoewel Nederland op dat moment nog niet zo’n opvallende reputatie had op dit gebied – had dat formatie-akkoord wel met minder volstaan. Ook bleek in dat en elk volgende hoofdstuk weer opnieuw, dat de voor dit ministerschap gekozen personen er zelf zeer van doordrongen waren dat zij tot iets goeds en belangwekkends geroepen waren, in bepaalde opzichten zelfs tot iets groots. De armoede in de wereld helpen bestrijden was immers allerm minst een eenvoudige en overzichtelijke taak. Het achtervoegsel ‘zonder portefeuille’ had bij sommigen, waaronder ook enkele van de overige ministers, wel eens het misverstand opgewekt dat het hier ging om een *onvolwaardige*, zelfs een tweederangs, ministerspost – vooral Pronk voelde dat zijn collega-ministers zijn positie niet voor vol aanzagen, zo is in hoofdstuk 6 geconstateerd, maar dat lag ook aan zijn jeugdige leeftijd. En Boertien merkte dat hij geen gezag had bij zijn topambtenaren (hoofdstuk 5). Bij beiden lag het dus voor een deel ook aan hun eigen gedrag, naast bij Boertien diens gebrek aan persoonlijkheid. Udink en met name De Koning (hoofdstukken 4 en 7) hebben dan ook overtuigend laten zien hoe zulke nadelen voorkomen konden worden; ondanks hun ontbrekende ‘portefeuille’ wisten zij beiden een politiek gewichtige rol te vervullen onder hun ‘gelijken’ in de ministerraad.

Elk van de vijf ministers bleek bovendien zonder uitzondering intens gemotiveerd en de meesten ook ambitieus genoeg om hun taakopdracht met grote inzet aan te pakken; allen deden zij hun uiterste best om hun taak serieus en naar letter en geest ernstig te nemen, kortom: om er iets van te maken; wat bij Bot, omdat hij de eerste was, wel in het bijzonder gold. In de periode van de eerste drie (Bot, Udink en Boertien) verkeerde het OS-ministerschap nog in een opbouw-fase (bevoegdheden betwist, en moeite een inbreng te verwerven op het enorme terrein van wat ik de ‘structurele ontwikkelingssamenwerking’ noem). Op handelsgebied en bij de andere financiële en economische betrekkingen (inclusief Nederlandse bedrijfsinvesteringen in ontwikkelingslanden, de internationale monetaire arrangementen, en de praktijken van het zeetransport) bezaten andere ministers vanouds in alle gevallen de primaire bevoegdheid, een taak waarvoor zij in eigen ogen als enigen verantwoordelijk waren en aansprakelijk tegenover het parlement. Die opbouw werd door de vierde minister, Pronk, in diverse opzichten verbreed en vernieuwd, waarbij hij als eerste ook grotere formele bevoegdheden wist uit te onderhandelen. En de vijfde, De Koning, bracht veel van de vernieuwing in praktijk, maar moest ook nog danig sleutelen aan het institutionele bouwwerk voordat het naar behoren functioneerde; en niet alles dat deze aanpakte bereikte al voor zijn afscheid een staat van voltooiing.

Dit boek bevat echter ook een groot aantal andere wetenswaardigheden. Een deel daarvan betreft zaken die tot op heden onbekend waren, of die alleen in kleine of besloten kring werden gedeeld.

Enkele kwesties konden echter ook in dit boek nog onvoldoende worden uitgediept, of liepen uit op vraagtekens die nader onderzoek vergen. Daarom lijkt het goed om eerst enkele van de primeurs te belichten; waar nodig kunnen die immers tevens een goed startpunt zijn voor verder onderzoek.

Primeurs

Ik volsta met een korte en selectieve opsomming van de belangrijkste nieuwe gegevens en inzichten die deze studie heeft opgeleverd. Ze korthedshalve puntsgewijs samenvattend, in enigszins chronologische volgorde en gerangschikt van algemene, veelomvattende thema's naar meer specifieke probleemvelden, noem ik alleen de volgende acht.

1. De definitie van het 'ontwikkelingsvraagstuk' die ik in deze studie verdedig, ontstond tijdens en na de tweede wereldoorlog. Dit al langer bekende vraagstuk werd rond die tijd voor het eerst gezien als een 'aan te pakken problematiek', waarbij de regeringen van zowel meer als minder ontwikkelde landen een eigen rol hadden te vervullen: de meer ontwikkelde landen namen min of meer op zich de minder ontwikkelde landen met raad en daad (middelen, ervaring en kennis) bij te staan in hun emancipatie naar een zelfstandiger en meer welvarend bestaan; de regeringen van de ontwikkelingslanden maakten weliswaar nadrukkelijk aanspraak op zulke bijstand, maar zij achtten zich wel primair verantwoordelijk voor de specifieke inhoud van wat zij ambieerden. Met deze definiëring van het begin van het ontwikkelingsvraagstuk ontstaat als vanzelf ook de vraag op of deze zienswijze intussen al een einde heeft gekend, of dit alsnog zal kennen.
2. De typering van twee fundamenteel verschillende denk- en handelingsmodellen (*pro-ontwikkeling* en *pro-domo*) van meer ontwikkelde landen in hun beleid ten opzichte van minder ontwikkelde landen, waardoor het in dit boek uitgevoerde onderzoek geleid wordt. Daarbij ging het in het bijzonder om de vraag of, en in hoeverre, het beleid van de Nederlandse regering ten tijde van de eerste vijf ministers voor ontwikkelingssamenwerking gekenmerkt werd door specifieke ideeën van het pro-ontwikkeling-model, zijnde: een maximale gerichtheid binnen het totaal van de overheidstaken op de emancipatie van arme landen en de behoeften van de armste mensen in die landen.
3. Dit onderzoek omvatte naast het hulpverleningsbeleid ook de Nederlandse bijdragen aan het internationale beleidsoverleg over handel (grondstoffen, halffabrikaten en industriegoederen), regelingen ten behoeve van financiële transacties (van overheden en bedrijven, inclusief directe investeringen en beleggingen), de internationale monetaire arrangementen (en de rol van het 'papiergoud'), toelating van ontwikkelingslanden tot het zeevervoer, en de evolutie van het mensenrechtenbeleid. Een onderzoek van deze breedte en graad van detaillering is in het Nederlandse taalgebied nog door niemand verricht. Mede daardoor kon ook licht worden geworpen op cruciale aspecten van het falende gedrag van de G77 – het collectief van de ontwikkelingslanden – in de Noord-Zuid-onderhandelingen, een onderwerp dat in veel andere analyses ontbreekt.
4. Het takenpakket van de eerste minister voor OS, Bot, bevatte in eerste instantie vrij ver reikende afspraken tussen (in)formateur Cals en de fractieleiders van KVP, PvdA en ARP. Die afspraken werden echter al tijdens de constituerende vergadering van het nieuwe kabinet hevig aangevochten, zodat die strijd door Bot moest worden voortgezet in een reeks van ministerraadsvergaderingen in de rest van 1965. Deze eindigde pas in januari en februari 1966 in een soort van niet-eens-akkoord waarin een informele vorm van ad-hoc-samenwerking

tussen de bewindslieden schijnt te zijn vastgelegd, die niet openbaar werd gemaakt. Pas tijdens het kabinet-Den Uyl volgde een wat grondiger herziening van de bevoegdheden waarmee Pronk werd belast.

5. De eerste *procentuele* omvangsdoelstelling van de hulp (1% van het nationaal inkomen), die door Udink werd bevochten in het kabinet-De Jong, werd tijdens de formatie van het daarna komende kabinet-Biesheuvel, met Boertien als OS-minister, stilzwijgend ingetrokken en vervangen door afspraken alleen over de hoogte van hulpbedragen in de komende jaren. Deze intrekking, waarvan veel ingewijden zelfs geen weet hadden, werd uitgedokterd door Udink, die in dit nieuwe kabinet minister van Verkeer en Waterstaat zou zijn (het was volgens hem de enige mogelijkheid geweest om de deelname van DS'70 aan dit kabinet te verzekeren). Deze principieel gewijzigde omvangsdoelstelling, die alleen in de periode-Boertien werd aangehouden en die een opmerkelijke daling van de relatieve hoogte van de hulp met zich meebracht, werd slechts in zeer kleine kring gecommuniceerd, en is nooit in de Tweede Kamer aan de orde gesteld, laat staan door deze expliciet aanvaard.
6. De officiële presentatie van de ontwikkelingsbijdragen van de Nederlandse overheid in de Memories van Toelichting en andere regeringsstukken bevatte tal van vertekeningen die een juist en volledig beeld van de regeringsinzet op dit beleidsterrein belemmerden; dat zulke misrepresentaties voorkwamen was niet onbekend, maar een accuraat en volledig gedocumenteerd en gekwantificeerd beeld daarvan was tot nu toe niet beschikbaar. De gegevens van dit in elke ministersperiode weer voorkomende boekhoudkundige geknoei (met schijnconstructies; oneigenlijke toerekeningen; onrealistisch hoge en premature uitgavenramingen; binnenslijnse reserveringen die al als uitgaven werden meegeteld; dubbel of zelfs drie maal in rekening gebrachte schuldkiwitscheldings- en opschortregelingen; en de presentatie van op de kapitaalmarkt gefinancierde leningen als bijdragen van de overheid tot en met de rentesubsidies die daarvoor nodig waren) zijn gedetailleerd in kaart gebracht en gekwantificeerd. Daaruit blijkt dat het totaal van de onterecht meegetelde (deel)bedragen in de meeste van de onderzochte jaren flink opliep: van gemiddeld f. 114 mln. per jaar in de periode-Udink naar f. 143 mln. onder Boertien, en daarna zelfs naar f. 409 mln. en f. 642 mln. onder Pronk en De Koning. Alleen in de periode-Boertien daalde het aandeel van deze budgetvervuiling in het totaal van de begrotingen licht, namelijk van gemiddeld 16 naar 13 procent, terwijl dit onder Pronk en De Koning weer steeg naar 16 en 17 procent van de in hun perioden geraamde jaartotalen.
7. Een speciaal geval van administratief gerommel ontstond bij de jaarlijkse registratie van nog niet uitgegeven saldi van eerder begrote hulpbedragen. De eerste poging tot opstelling van dit '*stuwmeer*' van achterstallige ontwikkelingsuitgaven was van Udink in zijn (laatste) Memorie van Toelichting voor 1971; die riep al meteen vele vragen op en dat werd niet beter bij de stuwmeerberekeningen van de daarna komende ministers. Vergelijking van de stuwmeercijfers met de jaarlijkse saldi van de begrotingsuitputting (overbesteding of onderuitputting van de begrote bedragen) in het voorafgaande jaar toonde aan dat niet alle onuitgegeven bedragen meteen in het eerstvolgende stuwmeer werden opgenomen. Dit riep het vermoeden op van een op het ministerie aangehouden reservevoorraad van achterstallige betalingen, waaruit in volgende jaren kon word geput ten behoeve van latere toevoegingen aan het stuwmeer. Vermoedelijk waren er echter ook betalingsverplichtingen die zodanig lang bleven liggen, dat zij op den duur ongehonoreerd uit de ministeriële reservevoorraad werden verwijderd. Het bestaan en de jaarlijks wisselende omvang van een dergelijke reservevoorraad is echter nooit onthuld, en door de Tweede Kamer waarschijnlijk ook nooit opgemerkt, noch het gebruik ervan ter discussie gesteld.

8. Er zijn in de periode van de eerste vijf OS-ministers diverse momenten geweest waarop de verhouding tussen arme en rijke landen in een nieuwe fase leek te (zullen) belanden, die kansen zou kunnen bieden op betere onderhandelingsresultaten voor de arme landen en hun inwoners. Vanaf 1974 waren dat met name: de aanvaarding van de NIEO-verklaring in de VN, en het experiment van de CIES na de eerste oliecrisis; en de aanbevelingen van het OESO-secretariaat en de Brandt-rapporten na de tweede oliecrisis, tot en met de tweedaagse wereldtop van 22 staatshoofden en regeringsleiders in Cancún in oktober 1981. Deze verklaringen, ontmoetingen en rapporten leverden zonder uitzondering bijzondere, meerdaagse hoogtepunten op in het nieuws, die elk op zich veel verwachtingen wekten. In de hoofdstukken 6 en 7 zijn ze uitvoerig en van verschillende kanten belicht geanalyseerd. Daarbij kregen ook de strategische en tactisch-psychologische gebreken van de G77 aandacht. Hoewel deze hoogtepunten uiteindelijk weinig tot niets betekenden voor de armen in de wereld, kan deze analyse wel dienen als een belangrijke kennisbijdrage die iets zegt over de (potentiële) betekenis van de internationale context van het ontwikkelingsvraagstuk. Maar hoe ging het daarmee in de jaren daarna?

Vervolg vragen en vooruitzichten

Deze laatste vraag betreft, net als die aan het eind van het eerste nieuwe inzicht, het eventuele vervolg van deze studie. Is het ontwikkelingsvraagstuk gedefinieerd als een *opgave aan beleidsmakers* in de verschillende landengroepen nog lang blijven voortleven? En welke lessen trokken de verschillende regeringen van daarna in het bijzonder uit de teleurstellende uitkomsten van het internationale Noord-Zuid-beleidsoverleg in de hier onderzochte periode?

Ik heb aan het eind van hoofdstuk 7 wel beweerd dat rond die tijd het einde van de pro-ontwikkeling-denken nog niet was aangebroken. Maar hoe ziet het er aan het eind van het tweede decennium van de 21e eeuw uit? Wat deed men in de tussenliggende jaren in concreto om op de verschillende uitdagingen van het pro-ontwikkelingspleidooi een beter antwoord te verkrijgen? De meest opvallende zwakke kanten van dit pro-ontwikkeling-model zijn in de voorgaande hoofdstukken wel naar voren gekomen: geen realistische veronderstellingen over de bereidheid van ontwikkelingslanden om hun eigen belangen te zien als gemeenschappelijk, en van slechts een beperkt aantal van hun regeringen om intern een effectief groei- en herverdelingsbeleid te voeren; en te weinig geneigdheid onder de ontwikkelde landen om zich nationaal en internationaal atypisch op te stellen inzake het armoedevraagstuk in arme landen. In hoeverre zijn deze veronderstellingen nog als handelingsgrondslag en beoordelingsmaatstaf te handhaven, en waar zijn aanpassingen vereist die de verschillende oogmerken en beleidsaanbevelingen realistischer en meer uitvoerbaar kunnen maken?

Historisch onderzoek kan natuurlijk geen kant en klare recepten opleveren voor beleidsvisies en aanpakmogelijkheden in latere tijdvakken. Maar toch, ook als het ontwikkelingsvraagstuk inmiddels niet meer lijkt op wat het in de jaren 1945-1982 was, de kern ervan: het armoedeprobleem in vele delen van de wereld, maakt nog altijd het leven van velen onmogelijk; structureel is er wel het een en ander verbeterd,¹ maar de extremen van arm en rijk groeien nog steeds verder uiteen.

Het is daarom goed om hier, als slot, toch nog even in het koffiedik te kijken; niet om pasklare antwoorden te vinden ten behoeve van nieuw beleid in heden en toekomst, maar wel om enkele van de vragen te stellen die het vinden van betere antwoorden kunnen helpen, teneinde daarmee ook de kansen op effectiever beleid in de nabije toekomst te kunnen inschatten. Vervolgend op mijn vijf groepen van onderzoeksvragen (zie paragraaf 1.3) zal ik hier vijf thema's be-

¹) Volgens de Wereldbank daalde het aandeel van mensen in extreme armoede wereldwijd in de laatste 25 jaar van 36 naar 10 procent in 2015, al bedroeg in dit laatste jaar hun aantal nog altijd wel ruim 735 miljoen (World Bank 2018, Figure 0.1 en p. 1-2).

spreken, die ik wederom toespits op wat een donorland als Nederland zou moeten willen en kunnen doen aan voortgezet onderzoek en meningsvorming ten behoeve van het beleid.

Probleemdefinitie en visie: Gegeven de zich wijzigende internationale context van het armoedevraagstuk, is het opnieuw de vraag geworden in hoeverre de rond de recente eeuwwisseling opgestelde *Milleniumdoelstellingen*, de *Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen* die daarna volgden (inclusief de vele subdoelen daarbij), en de *Post-2015 Ontwikkelingsagenda* van de VN nog een serieuze rol spelen als leidraad voor regeringen van ontwikkelde en ontwikkelingslanden? De kritiek is dat die doelstellingen te vrijblijvend waren in het algemeen en politieke dimensies van verdeling, democratie en mensenrechten te veel buiten schot lieten.² Hoe werden in de inmiddels verstreken jaren de bijdragen aan deze doelstellingen van de verschillende Nederlandse regeringen beoordeeld door parlement en NGO's in eigen land,³ en wat zeiden gezaghebbende opinie-leiders in het buitenland hierover? Wordt Nederland nog gezien als een inspirerende aanjager van plannen en programma's op dit terrein? En de belangrijkste vraag: bij de nieuwste doelstellingen ligt het accent wel veel meer op het beëindigen van armoede en honger en op gelijkere rechten en participatie in de samenleving; maar bevorderen zij ook dat de regeringen van ontwikkelingslanden in eigen land een groei- en herverdelingsbeleid opzetten en volhouden dat de armen echt bereikt? Immers, als die regeringen daarin tekortschieten, wat vermag het buitenland dan nog?

Bewindspersoon en bevoegdheden: Vanaf 2010 kennen de voorheen exclusief voor ontwikkelingssamenwerking verantwoordelijke bewindslieden in Nederland combinaties met andere taken van Buitenlandse Zaken (Verhagen), Europese Zaken (Knapen), of buitenlandse handel (Ploumen en Kaag; zie de chronologie van de Nederlandse bewindslieden voor ontwikkelingssamenwerking, op p. XIX- XX van deze studie). Dat slaat het advies van oud-OS-minister Udink in de wind, die overtuigend verdedigde dat het ontwikkelings- of armoedebelang op ministerieel niveau beter niet kan worden vermengd met taken op andere gebieden (zie paragraaf 4.1 en Udink 1986a, p. 84-85, en 1986b, p. 93 en 98). Zo'n belasting met verschillende taken en niet altijd parallel lopende belangen dwingt deze minister om reeds in de eerste conceptualiseringsfasen van het beleid met al deze belangen evenwichtig rekening te houden, ook als die geheel of gedeeltelijk met elkaar botsen. Onderlinge strijdigheid maakt dat deze andere belangen dan altijd ten kosten gaan van het beleid ten behoeve van ontwikkelingssamenwerking en armoedebestrijding. Afwegingen tegenover andere beleidsverantwoordelijkheden tegen die van een zuivere OS-minister zouden daarom uitsluitend in de ministerraad dienen plaats te vinden.

Ook bij een enkelvoudige verantwoordelijkheid dienen de ambtenaren en de netwerken van zo'n minister zich uiteraard veelvuldig bezig te houden met wat er op de aanpalende, rivaliserende gebieden gebeurt. Maar zij dienen die wel steeds te volgen in het licht van wat bij hun primaire verantwoordelijkheid centraal staat. Een adequate professionalisering en specialisering binnen dit geheel is alleen mogelijk als de rotatie van deze ambtenaren tussen functies binnen de Haagse organisatie en de buitenlandse dienst op ambassades en bij internationale instellingen strikt beperkt blijft tot de ontwikkelings- en armoede-afdelingen in Den Haag en de buitendienst

²) Als samengevat door Beerends & Broere (2004), p. 246-247. Die kritiek is wel juist, maar dat tast de potentiële functionaliteit van zulke normstellende declaraties niet wezenlijk aan. Alles wat op wereldniveau aan aanbevelingen wordt opgesteld moet uiteraard op nationaal en lokaal niveau verder worden toegespitst en aangevuld, en dat is bij de meeste aanbevelingen ook de bedoeling.

³) Een belangwekkende en interessante tussentijdse evaluatie van de voortgang door de *SER*, getiteld: 'Kansen pakken en risico's beheersen', is onlangs gepubliceerd. Speciaal lettend op de bijdragen die van het bedrijfsleven worden verwacht, werd hierin geconcludeerd 'dat een versnelling van transities en een opschaling van inspanningen op alle fronten dringend nodig is om de doelen in 2030 te halen, zoals in 2015 binnen de VN is afgesproken.' Die conclusie werd bij de presentatie van het stuk verder toegelicht en uitgewerkt door *SER*-voorzitter, mevrouw Mariëtte Hamer (*NRC Handelsblad*, 18 oktober 2019).

in ontwikkelingslanden en bij de voor de kernproblematiek relevante internationale instellingen.

Voorlichting en publieksopvoeding: In de voorgaande hoofdstukken bleek de presentatie en toelichting op het voorgenomen beleid van de overheid op tal punten gebrekkig, onjuist of onduidelijk te zijn, en schoot ook de controle door het parlement ernstig tekort. De eerste vervolgvraag op dit terrein is dan ook of dit in de periode na 1981 even gebrekkig gebleven is als daarvoor. Kwamen er instanties bij de overheid of (onderzoeks)instituten in de samenleving die daar gespecialiseerd op gingen letten, en wist ook het parlement zijn instrumentarium voor de controle van het overheidshandelen in de recentere jaren vruchtbaar uit te breiden?

Wat de publieksopvoeding betreft is in hoofdstuk 7 reeds aangestipt hoe het de NCO verging na de dramatische ingrepen van minister Van Dijk in 1982 (zie de eerste sectie van subparagraaf 7.3.4). In 1995 uitgebreid met doelstellingen op de terreinen van duurzame ontwikkeling verloor de nieuwe NCDO in 2010 wel haar subsidiëringstaak van instellingen, actiegroepen en particuliere hulpinitiatieven in de samenleving. Dat lijkt een onterechte amputatie die nadere evaluatie vereist. Gaf de overheid hiermee ook haar bewustmakingstaak en haar andere draagvlakactiviteiten op? In hoeverre kunnen die gemist worden? Op welke terreinen bleven er Nederlandse NGO's actief en waar vielen er gaten? En anderzijds: welke bewegingen en samenwerkingsverbanden kwamen er internationaal bij die door Nederlandse en EU-NGO's werden ingeschakeld, of die van buitenaf het Nederlandse doen en laten op bewustwordingsgebied hebben verder geholpen? Behalve een enorme groei in aantal, liepen diverse ad hoc vormen van nationaal en internationaal gebundelde actie ook weer af, mede omdat grote organisaties hun monopolie en onafhankelijkheid tot elke prijs wensten te behouden (Van Hees, 2014). Medefinancieringsorganisaties hebben, na zich jarenlang aan de overheidsruif tegoed te hebben gedaan, plaats moeten inruimen voor kleinere initiatieven deel uitmakend van het maatschappelijk middenveld in Nederland en in de EU-regio. Gezamenlijk zochten en zoeken zij naar meer verbinding met bewegingen in ontwikkelingslanden gericht op sociale en politieke actie. Maar het mondiale perspectief blijft in Nederland niet altijd voldoende overeind, terwijl verdeeldheid en ideologische verwarring ook verlamming en doublures in de hand werken. Structurele subsidiëring door de overheid wordt nog steeds noodzakelijk geacht (Monteiro & Biekart, 2014, p. 257). Kan dat echter met handhaving van voldoende onafhankelijkheid en distantie van de ontvangers ten opzichte van de subsidiegever?

Omvang en coördinatie van de hulp: Een procentuele omvangsdoelstelling voor de financiering van ontwikkelingsondersteuning en armoedebestrijding is nog steeds gewenst, maar de politiek in Nederland heeft het percentage hiervan tot ver onder het ooit uitgetrokken niveau laten zakken. Bovendien zijn de als ODA te beschouwen activiteiten internationaal zodanig uitgebreid en diffuus gemaakt met commerciële nevenoogmerken, klimaatdoelstellingen, vluchtelingenopvang en veiligheids- en vredesoperaties, dat de grens van geloofwaardige internationale solidariteit is bereikt, zo niet overschreden. Een grondige evaluatie van de beleidspraktijk na de tussen 2013 en '18 genomen herzieningsbesluiten is dringend gewenst.⁴ Doorlichting van, onder andere, het 'Addis Tax Initiative' dat het streven naar een eerlijk internationaal belastingbeleid beoogde te bevorderen; het katalyserend effect van het *Dutch Good Growth Fund* en andere concessionele publiek-private arrangementen, en van klimaatinvesteringen en het gevoerde asielbeleid is wenselijk; evenals de ervaringen met de in 2016 geselecteerde vijftien partnerlanden in Afrika en Azië, de recente geografische verschuivingen daarin van Kaag, de neveneffecten van de vermarkting van Nederlandse kennis en kunde, en de internationale innovatiesamenwerking, zoals

⁴) Verwezen wordt naar, onder andere: het Interdepartementaal Beleidsonderzoek van de Werkgroep-Bakker: *Naar een nieuwe definitie van ontwikkelingssamenwerking; Beschouwingen over ODA*, Rijksoverheid, Den Haag, juni 2013; de Brief van minister L.Ploumen over: *Vernieuwing ODA en Partnerlandenlijst*, MinBuza, 19 september 2016; en de Beleidsnota van minister S.Kaag: *Investeren in Perspectief; Goed voor de wereld, goed voor Nederland*, MinBuza, mei 2018.

ook de recentere afspraken over markttoegang en duurzame handel en investeringen langs de lat moeten worden gelegd.

Hebben de diverse pogingen tot vernieuwing en heroriëntering er toe geleid dat Nederlands hulp minder aanbod- en meer vraaggestuurd is geworden, en er tevens toe bijgedragen dat een groter deel daarvan aan de armsten in ontwikkelingslanden ten goede komt? In hoeverre hebben de vele internationale oproepen en programma's, waaronder de verklaringen van Parijs en Accra in 2005 en 2008, wezenlijk verspilling, doublures en bureaucratisering tegengegaan en de effectiviteit van de hulp vergroot?⁵ Is de hulpbinding aan besteding in donorlanden reëel veranderd in meer bestedingsvrijheid voor de ontvangende landen, onder andere in andere ontwikkelingslanden; en in hoeverre maakt Kaag waar dat haar 'goed voor Nederland' het 'goed voor de wereld' niet belemmert?

Opstelling en beleid in het internationale overleg: Een analyse van wat er na 1981 tot stand is gebracht aan structuurmaatregelen op handels-, kapitaal-, monetair en vervoersgebied ten gunste van ontwikkelingslanden is nog wel nodig; maar die dient vooral te worden toegespitst op de vraag wat er nog van zal overblijven in de huidige tijd van sterk toegenomen confrontatie en strijd in alle delen van de wereld. Sinds de verkiezing van Donald Trump in 2016 is niet alleen het multilateralisme in de internationale betrekkingen fataal aangetast (geen WTO-arbitrage meer); er zijn in vele regio's ook grotere spanningen ontstaan, met autoritaire regimes die internationale regels en afspraken aan hun laars lappen en hun eigen bevolking onderdrukken. Trumps botte en vaak mede door privé-belangen gemotiveerde unilateralisme heeft niet alleen traditionele bondgenoten van zich vervreemd, maar ook diensten bewezen aan gevaarlijke autocraten die gebruik maken van machtsvacua die hij laat vallen. Handelsoorlogen ontketenen om louter electorale redenen of arrangementen ontmantelen voornamelijk omdat die door zijn voorganger zijn opgezet, bevordert chaos en sticht wantrouwen en twijfel bij andere staten; en dat schaadt ook ontwikkelingslanden die zijn aangewezen op handel met en kapitaal en veiligheidssteun uit de VS.

De EU verkeert intussen, ondanks de overwinning van Johnson, nog altijd in onzekerheid over de (gevolgen van de) Brexit van het Verenigd Koninkrijk: òf en in welke vorm die nog doorgaat, en wat dit zal betekenen voor de intern-Britse verhoudingen en voor de economieën aan beide zijden van de Noordzee, en zowel hun onderlinge handel als die van ontwikkelingslanden die van hun markten afhankelijk zijn, zal nog een tijdlang onduidelijk blijven. Onderlinge meningsverschillen plagen de EU-landen ook los daarvan: zullen zij hun eensgezindheid weten te herstellen en doelmatiger samen te werken, en tevens het hoofd kunnen bieden aan een verscheidenheid van interne en externe problemen (uitholling van de rechtstaat in Oost en Midden-Europa en onbestuurbaarheid en politieke instabiliteit in de Zuidelijke regio)? Zullen zij er ook in slagen de buitengrenzen van de Unie effectiever te beschermen zonder in protectionistische krampen terug te vallen, en het tevens onderling eens weten te worden over een eerlijke verdeling van migratiestromen binnen en rondom het Europese gebied? En tegelijkertijd zowel tegenover Rusland als de brandhaarden in het Midden-Oosten en Noord-Afrika een geloofwaardig gezamenlijk optreden kunnen realiseren? Lopende zaken betreffen ook de huidige onderhandelingen met de ACS-landen, die in 2020 een nieuw Verdrag van Cotonou moeten opleveren. Een goed geïntegreerde samenwerking met deze en andere landen in en om Afrika en elders is gewenst; die zou gekenmerkt moeten worden door een krachtige politieke dialoog en maximale aandacht voor mensenrechten, klimaat en veiligheid.

Dialoog is ook geboden met China, dat zich in alle richtingen economisch ontplooit, maar ook militair en politiek spanningen oproept zowel in de wateren aan de Oostkant als op het vasteland (Hongkong, Xinjiang), zoals ook aan zijn zuidgrenzen (Tibet, Afghanistan, India). Met zijn *Belt and Road Initiative* dringt deze grootmacht in wording nu ook gevoelig door tot in Oost

⁵) Volgens Herfkens kwam de uitvoering van 'Parijs/Accra' erg traag op gang, 'om al snel in z'n geheel te stagneren' (Herkens 2016, p. 59).

en West-Europa, terwijl het als niet-arctische staat ook de aanvoerlijnen naar en van de ontdooiende Noordpool in het oog zal proberen te houden (N.Shea 2019, p. 60).

Grote onrust heerst er ten slotte ook in Midden en Zuid-Amerika: oproer, protestmarsen, verjaagde dictators die nog niet adequaat zijn opgevolgd, en wankelende presidenten die zich nog met hand en tand verdedigen (Honduras, Haïti, Nicaragua, Venezuela, Ecuador, Colombia, Bolivia, Peru, Chili, Brazilië, Argentinië). Ook in Azië en Afrika roeren zich volksbewegingen en (her)leven vergelijkbare maatschappelijke fricties. Maar massabetogingen en barricades in de (hoofd)steden brengen niet altijd het volk aan de macht.

Kortom, anno 2019-2020 is het volstrekt onduidelijk waar de wereld in de komende tijd op afstevent. *The Economist* adviseerde voor 2020 dan ook maar vast te rekenen op ‘een wilde rit’, aldus Bossema in *de Volkskrant* van 28 november 2019. Een supermacht als de VS die claimt in al zijn belangen met voorrang te worden behandeld, biedt andere landen soms slechts een keuze tussen terugtrekking of verweer in samenspanning met andere bedreigden. De sterkeren zullen dit niet uit de weg gaan, de zwakkeren wachten af of kiezen partij – maar met weinig vertrouwen op een gunstige afloop voor hen. Een sfeer van welwillendheid en internationaal overleg die de belangen van zwakkere landen en bevolkingsgroepen ontziet en ze waar nodig tegemoet komt met hulp, goederen en kennis, lijkt vooralsnog weer verder weg dan ooit.

Af en toe nog wel even, maar in de toekomst...?

Deze tussenkop slaat op het al of niet nog van invloed zijnde pro-ontwikkeling-denken. Leeft het nog in Nederland? En zijn er wellicht nog andere (middelgrote of kleine) landen die naar wegen willen zoeken om pro-domo-tendenties te weerstaan, en die te keren? Zal men zich nog wagen aan een *atypische* opstelling (een rijk land dat opkomt voor de armen in de wereld⁶), of liever opgaan in een, inmiddels niet meer zo betrouwbare, gemeenschappelijkheid van de EU? Bepaalde elementen uit het pro-ontwikkeling-model waren misschien nog wel te herkennen in de periode na 1981, maar ik stel dit zonder dit verleden grondig te hebben onderzocht. Vanaf het moment dat OS-ministers ook andere taken op zich zijn gaan nemen, groeit de twijfel aan hun inzet – al was er rond de recentere internationale discussie over de nieuwe Duurzaamheidsdoelstellingen wellicht weer wat opleving.

Paul Hoebink, een nooit versagende waarnemer van wat Nederland en andere landen doen op dit terrein, lijkt de hoop op ‘heruitvinding van internationale solidariteit’ inmiddels (weer) verloren te hebben.⁷ Hij schrijft ook het ‘grote denken’ van Jan Pronk te missen, die in dezelfde aflevering laat zien hoe armoede en de armen nog steeds niet worden gezien ‘als een teken dat het systeem faalt en aan grondige hervorming toe is’ (Pronk 2018/19, p. 21). Misschien dat het Pronk nog gegeven is om bij het verder boekstaven van zijn herinneringen het licht te zien van meer hoopvolle tijden – ook als ‘het systeem’ nog niet echt veranderd is, maar het aantal mensen in extreme armoede weer wat verder gedaald blijkt te zijn.

-O-O-O-

⁶) In hoofdstukken 4 t/m 7 zijn op verschillende plaatsen de merites en moeilijkheden van een *atypische* opstelling geanalyseerd, zoals die in beginsel werd bepleit en slechts gedeeltelijk nagestreefd door een aantal Europese industrielanden en Canada, die deelnamen aan de mede door Nederland geïnitieerde groep van de *Gelijkgezinde Landen* (afgekort met het Engelse acroniem van de *Like-minded Countries* (LMC). De ervaringen daarmee zijn ten slotte in hoofdstuk 7 (in de eerste subsectie van de laatste sectie van subparagraaf 7.2.6) voorlopig geëvalueerd. De recentere memoires van Obama’s mensenrechtenadviseur en VN-ambassadeur, Samantha Power (2019), leren wellicht nog onheilspellender waar idealisme op kan stranden.

⁷) Nadat hij die hoop aan het eind van de jaren tachtig weer even terug had gekregen, zoals hij schrijft in zijn kolom in *Vice Versa*, winter 2018/19, p. 31. ‘Internationale solidariteit’ lijkt bij hem een *pars pro toto* voor wat ik met ‘pro-ontwikkeling’ aangeef.

Bronnen

- Aarden, M. & H.Lockefeer (1978): De Koning over beleid voor Derde Wereld: Ideeën Pronk verwezenlijken, *de Volkskrant*, 4 februari.
- Abraham, J.P. (1967), De Ontwikkelingshulp van de Verenigde Staten, in Achtste Vlaams Wetenschappelijk Congres (1967), Deel 2, p. 523-575.
- Acemoglu, D. & J.A. Robinson (2013), *Why Nations Fail; The origins of power, prosperity and poverty*, Profile Books Ltd., London.
- Achtste Vlaams Wetenschappelijk Economisch Congres (1967), *De Ontwikkelingshulp, gezien vanuit het standpunt der hulpverlenende landen* (Delen 1, 2, en 3), Seminarie voor Toegepaste Economie, Rijksuniversiteit Gent.
- Ahuja, K., H. Coppens and H.van der Wusten, eds. (1993), *Regime Transformations and Global Realignments; Indo-European Dialogues on the Post-Cold War World*, Sage Publications, New Delhi etc.
- Akkermans, R. (1969), De Nederlandse partijen en het Nederlandse parlement over ontwikkelingshulp, *Interkerkelijk Vredesberaad Cahiers voor Vredesvraagstukken*, Nr. 4 (september), p. 36-41.
- Algemene Rekenkamer (1979), *Verslag van de Algemene Rekenkamer over 1978*, Tweede Kamer, zitting 1978-1979, 15 544, nrs. 1-2, 30 maart).
- (1980), *Verslag van de Algemene Rekenkamer over 1979*, Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 16 116, nrs. 1-2, 28 maart).
- Alting von Geusau, F.A.M., ed. (1969), *Economic relations after the Kennedy Round*, A.W. Sijthoff, Leyden.
- (1977), *The Lomé Convention and a new international economic order*, A.W.Sijthoff, Leyden.
- Amuzegar, J. (1977), Een requiem voor de Noord-Zuid-conferentie (vertaling van een artikel uit *Foreign Affairs*, Vol. 56, No. 1 (October 1977), p. 136-159), *Internationale Samenwerking*, jg. 10, no. 10, p. 418-429.
- Arian, M. (1972), Jan Pronk: Geen vierde Unctad meer! Als er niet eerst machtsvorming plaatsvindt aan de kant van de derde wereld, *De Groene Amsterdammer*, no. 24, 6-12 juni.

- Arndt, H.W. (1987), *Economic Development; The History of an Idea*, The University of Chicago Press, Chicago and London.
- Arninkhof, G. (1979), Investeringsstellen ontwikkelingslanden voor keus: Kapitalisme of armoede? *Bondgenoot*, 7 september, p.10.
- Baalen, C. van, & A.van Kessel (20012), *De kabinetsformatie in vijftig stappen*, Boom, Amsterdam.
- Baar, D.-J. van (2012), De grote broek van Biesheuvel (recensie van Scholten 2012), *de Volkskrant*, 9 juni 2012.
- Baat Doelman, B.B.de (1982), Jaarvergadering IMF en Wereldbank, *Economisch-Statistische Berichten*, 67e jg, no. 3378, 27 oktober, p. 1166-1168.
- Baehr, P.R.& M.C.Castermans-Holleman (1990), The Promotion of Human Rights -- The Netherlands at the UN, in Baehr & Castermans-Holleman, eds, (1990), p. 23-34.
- , eds.(1990), *The Netherlands and the United Nations – Selected Issues*, T.M.C.Asser Instituut, The Hague.
- B.A.F. (Biafra Actie Comité), red., (1969, *Biafra, Achtergronden van een strijd*, Amsterdam.
- Bakker, A.F.P. (1981), De beleidscondities van het Internationale Monetaire Fonds, *Economisch-Statistische Berichten*, 66e jg, no.3293, 18 februari, p.152-159.
- Bakker, S. (2013), Made in Helmond, *Volkskrant Magazine*, 19 oktober 2013, p. 28-33.
- Balassa, B. (1965), Tariff Protection in Industrial Countries: An Evaluation, *Journal of Political Economy* (December).
- (1968), *The effects of the Kennedy Round on the exports of processed goods from developing countries*, Unctad (TD/69, February).
- Ban, A.W. van den (1969), Evaluatie van evaluatie, *Internationale Spectator*, jg. xxiii, no. 11, 8 juni, p. 1076-1090
- Baneke, F.A.J. & C.J.Jepma (1999), Nederlands belang en ontwikkelingsbelang; Bedrijfsleven en ontwikkelingssamenwerking vanaf de jaren zeventig, in Nekkers & Malcontent, red.(1999), p. 263-281.
- Baran, P.A. (1957), *The Political Economy of Growth*, Pelican/Penguin Books, Harmondsworth, 1973.
- Barents, R. (1979), Het aardoliecrisismechanisme van de EG en het IEA, *Economisch-Statistische Berichten*, 64e jg, no. 3213, 18 juli, p. 713-718.

- Barman Chandra, R. & P.van Stuijvenberg (1987), *The Indo-Dutch Programme on Alternatives in Development (IDPAD); A review of its activities 1983-1986*, ICSSR-New Delhi/IMWOO, Den Haag.
- Barnaby, F. (1977), De militarisering van de Derde Wereld, *Internationale Spectator*, jg.xxxi, no. 3, maart, p. 167-175.
- Beaufort Wijnholds, J.A.H. de (1987), Het IMF in een nieuwe fase, *Economisch Statistische Berichten*, 72e jg., No. 3598, 18 maart, p. 256-261.
- Beerends, H. (1981), *30 Jaar Nederlandse Ontwikkelingshulp 1950-1980*, Uitgave Landelijke Vereniging van Wereldwinkels, Utrecht.
- Beerends, H., & P.van Tongeren (1979), 25 jaar Derde-Wereldbeweging in Nederland, *Internationale Spectator*, jg. xxxiii, no.3, maart, p. 158-166.
- Beerends, H., & M.Broere (2004), *De bewogen beweging; Een halve eeuw mondiale solidariteit*, Amsterdam, KIT Publishers.
- Bentham van den Bergh, G.van (1975), Honderd jaar ontwikkelingsvraagstuk (II), *Economisch Statistische Berichten*, 60e jg., No. 2989, 12 februari, p. 155.
- Berg, R.van den (1989), *De oprichting van de Raad en de eerste periode van advisering 1964-1970*, Nationale Adviesraad voor Ontwikkelingssamenwerking, SDU (offset), Den Haag.
- Berg, A.H., & A.B.Ringeling (1992), De verbouw van het kaartenhuis; over de verkaveling en herverkaveling van departementen, *Bestuurskunde* (themanummer departementale herindeling), Jg.1, no. 2, p. 85-96.
- Bertholet, C.J.L. (1965). *Het ontwikkelingsprobleem in sociaal perspectief* (Dissertatie, Katholieke Hogeschool, Tilburg; handelseditie bij Rotterdam Universitaire Pers, 1967).
- Bhagwati, J.N. (1967), *Tying of Aid*, Unctad TD/7.
- Bibeb (1971), Minister Berend-Jan Udink: 'Het komt allemaal goed', *Vrij Nederland*, jg.30, 13 maart, p. 1 en 3.
- Bieckmann, F. (2004), *De wereld volgens prins Claus*, Mets & Schilt, Amsterdam.
- Bieckmann, F. & E.Lammers (2008), *HIVOS! 1968-2008; Een onvoltooide geschiedenis van hulp naar andersglobalisme*, Mets & Schilt, Amsterdam
- Biersteker, H. (1973), Als het Jan Pronk niet lukt, lukt het niemand (*Trouw*, 17 mei 1973).

- & H.A.J.Coppens (eds.) (1970), *Towards Internationalised Development Actions* (verslag van een conferentie in Egmond aan Zee, 1-4 april 1970), Novib, Den Haag.
- Bik, J.M. (2004), Juliana en de raketten, *NRC Handelsblad*, 23 maart.
- Bischoff (van Heemskerck), S.C. (1979a), Waartoe een nieuwe strategie? (II), De onderhandelingen, *Internationale Samenwerking*, 1979-1, p. 4-7.
- Bischoff van Heemskerck, S.C. (1979b), UNCTAD I t/m V en de Nederlandse houding op deze conferenties, *Economisch-Statistische Berichten*, 64e jg., no.3221, 12 september, p. 916-921.
- (1979c), UNCTAD V – Overzicht en evaluatie, *Internationale Spectator*, jg. xxxiii, no.9, september, p. 527-537.
- Bleich, A. (2008), *Joop den Uyl 1919-1987; Dromer en doordouwer*, Balans, Amsterdam.
- Boer, C.W.M. den (1975), *Het Algemene Preferentiestelsel van de EEG* (proefschrift Katholieke Hogeschool Tilburg, 17-12-1975), Cedla Incidentele Publicaties, Amsterdam, No. 5, 1975.
- Boertien, C. (1972a), Verdere integratie van Europa is van groot belang voor een actieve ontwikkelingspolitiek (voordracht aan de Katholieke Hogeschool Tilburg op 21 september, *Internationale Samenwerking*, jg.5, no. 8, oktober, p. 174-178.
- (1972b), Problematiek van de internationale handel (toespraak tot de jaarvergadering van de Europese Handelshuizen in Rotterdam, 12-10'72), *Internationale Samenwerking*, jg.5, no.9, november, p. 213-216.
- Bol, D. (1976), Minister Pronk en de doos van Pandora; Commentaar op de Nota Bilaterale Ontwikkelingssamenwerking, *Internationale Spectator*, jg. xxx, nr.9, september, p. 501-513.
- (1978), Ontwikkelingssamenwerking: wie helpt wie?, in Huizer, red. (1978), p. 63-93.
- (1989), Houdt de hulp het vol? *Internationale Spectator*, jg. xliii, nr.3, maart, p. 176-182.
- Bolhuis, J.van (1990), Amateurisme als doel, incompetentie als uitkomst; Het personeelsbeleid van Buitenlandse Zaken en de gevolgen, *Internationale Spectator*, jg. xliv, nr.3, maart, p. 159-165.
- Boorsma, P.B. (1979), De nota over de voortgang van Bestek '81, *Economisch-Statistische Berichten*, jg. 64, No. 3200, 11-18 april, p. 367-370.

- Bootsma, P., & W. Breedveld (1999), *De verbeelding aan de macht; Het kabinte-Den Uyl 1973-1977*, (4e herziene druk 2000), Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Bos, H.C. (1972), Evaluatie van particuliere buitenlandse investeringen in ontwikkelingslanden, *Internationale Spectator*, jg. xxvi, nr.21, 8 december, p. 1989-2000.
- (1974), Particuliere buitenlandse investeren in ontwikkelingslanden, *Economisch-Statistische Berichten*, jg. 59, No. 2970, 25 september, p. 832-835+837.
- (1977), Balans van een beleid, *Internationale Spectator*, jg. xxxi, nr.9, september, p. 533-535.
- (1979), UNCTAD en DD3, *Internationale Spectator*, jg. xxxiii, nr.9, september, p. 543-545.
- Bos, H.C., M.Sanders, & C.Secchi (1974), *Private foreign investment in developing Countries; A quantitative study om the evaluation of the macro-economic effects*, D.Reidel Publ.Comp., Dordrecht/Boston.
- Bos, J., & G.H.A.Prince (1999), Partners in ontwikkeling; De beginperiode van het (kerkelijke) particuliere ontwikkelingswerk, in Nekkers & Malcontent, red. (1999), p.163-182.
- Bossema, W. (2019), Het komende jaar wordt een wilde rit, in: *de Volkskrant*, 28 november 2019, p. 21.
- Bouma, E. & R.J.Tjeerdsma (1993), De besteding van ontwikkelingsgelden in Nederland, *Openbare Uitgaven*, jg.25, nr.3, p.124-134.
- Bouman, F.J.A. (1969), *Evaluatie van de Nederlandse ontwikkelingshulp, Bijlage VII: Het Nederlandse vrijwilligersprogramma*, Tilburg (uitgave Werkgroep Evaluatie Ontwikkelingshulp).
- Bouwman, R. (2002), *De val van een Bergredenaar; Het politieke leven van Willem Aantjes*, Boom, Amsterdam.
- Boven, Th.C. van, (1970), Economische exploitatie van de oceaانبodem, *Internationale Samenwerking*, 3e jg., no.7 (oktober), p.218-220.
- Bovenkerk, F. (1977), Het sprookje van Suleiman, of hoe een aardig idee voor ontwikkelings-samenwerking aan zijn eind kwam, *Intermediair*, 13e jg., nr.47, 25 november, p.21-25.
- Brand, W. (1979), Het probleem van de armsten, *Economisch-Statistische Berichten*, jg. 64, No. 3218, 22 augustus, p.839-843.

- Brandsma, Margriet, & Pieter Klein (1996), *Jan Pronk. Rebel met een missie*, Scheffers, Utrecht
- Brandt, W. et al. (1980a), *North-South: A Programme for Survival (Report of the Independent Commission on International Development Issues)*, Pan Books, London.
- (1980b), *Het Brandt-rapport; Een overlevingsprogramma*, Staatsuitgeverij, Den Haag.
- (1983), *Common Crisis North South: Co-operation for World Recovery*, Pan Books, London
- Bregman, R. (2019), *De meeste mensen deugen; Een nieuwe geschiedenis van de mens*, De Correspondent, Amsterdam
- Breman, Jan (1977), Het nieuwe regime in Azië; De overgang van de weke naar de harde staat, *Internationale Spectator*, jg.xxxi, no. 3, maart, p. 137-151.
- (1989), *Taming the Coolie Beast*, Oxford University Press, Oxford.
- Brenninkmeyer, V.C.R. (1979), Projecten, evaluatie en inspectie van het Medefinancieringsprogramma, *Internationale Spectator*, jg. xxxiii, nr.6, juni, p.337-347.
- Broertjes, P. (1985), NCO gegriefd: 'Minister Schoo heeft deze zaak politiek verkocht', *de Volkskrant*, 16-7-1985.
- (1991), Jan de Koning: 'Als wij het willen, dan houden wij die vierhonderd miljoen mensen in Afrika in de kost' (interview), in Schaepman, red. (1991), p.144-158.
- & K.Waagmeester (1991), Jan Pronk: 'Je wilt toch iets afmaken, iets neerleggen wat beklijft. En dus ga je steeds sneller, ga je mensen opjagen' (interview), in Schaepman, red. (1991), p.95-116.
- Brookfield, H. (1975), *Interdependent Development*, Methuen, London.
- Brouwer, J.W. (2008), Nederlands grootste onderhandelaar; Dirk Pieter Spierenburg (1909-2001), in Zwan et al.,red. (2008), p. 119-132.
- Brouwer, J.W. & J.van Merriënboer (2001), *P.J.S.de Jong, een biografie: Van buitengaats naar Binnenhof*, Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Bruggeman, J. (2011), *Een zaak van gemeenten; 10 jaar VNG International in historisch perspectief*, Stad en Bedrijf, Rotterdam.

- Brugman, J. (1968), De illusie van de ontwikkelingshulp, *Holland Maandblad*, jg.9, no.253, december.
- (1969a), Ontwikkelingshulp is een lapmiddel, *Nieuwe Rotterdamse Courant*, 11 januari.
- (1969b), De polemiek over ontwikkelingshulp, *Hollands Maandblad*, jg.10, no. 255, februari, p.7-12,
- Buddingh', H. (1999), *Geschiedenis van Suriname*, Het Spectrum, Utrecht.
- Carmaux, O.J. & D.Huisman (1986), *Nederlandse investeringen in ontwikkelingslanden*, SMO Informatief 86-2, SMO, Den Haag.
- Cassen, R. et al., eds. (1982), *Rich Country Interests and Third World Development*, Croom Helm, London & Canberra.
- Caufield, C. (1996), *Masters of Illusion; The World Bank and the Poverty of Nations*, Pan Books, London & Basingstoke, 1998.
- CBS (1971), Statistisch Zakboek 1971, Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag.
- (1994), *1899-1994 Vijfennegentig jaar statistiek in tijdreeksen*, CBS-publicaties, SDU/Uitgeverij, 's-Gravenhage.
- Chin, H.E. (1971), Suriname: ontwikkelingshulp en economische ontwikkeling, *Internationale Spectator*, jg. XXV, Nr.15, 8 september, p.1441-1459.
- Clerx, J.M.M.J., P.G.T.W. van Griensven & R.J.J. Stevens, red.(1993), *De macht van ministers van Financiën*, SMO-Informatief 93-5, Den Haag.
- Cohen, R. (1980), De tweede ACS-EEG-overeenkomst, of Lomé II, *Internationale Spectator*, jg. XXXIV, Nr.9, september, p.513-521.
- Commonwealth Secretariat (1982), *The North-South Dialogue – Making it Work*, Report by a Commonwealth Group of Experts, London.
- Cooper, Ch. & J.VerLoren van Themaat (1989a), Dutch Aid Determinants, 1973-85: Continuity and Change, in: Stokke, O., ed. (1989), p.117-157.
- (1989b), The Netherlands: Principles and Pragmatism, in: Pratt, C., ed. (1989), p.70-103.
- Coppens, H.A.J. (1966a), De Tweede Kamer over de Nederlandse ontwikkelingsbijdrage 1966, *Nesbic Bulletin*, jg.1, nr.2 (februari), p.33-39.

- (1966b), De pers over de commissiedebatten, *Nesbic Bulletin*, jg.1, nr.2 (februari), p.40-41.
- (1967), Kreten in de Kamer, *Nesbic Bulletin*, jg.2, nr.8/9 (augustus/september), p.207-211.
- (1968a), De conferentie en het handvest van Algiers, *Nesbic Bulletin*, jg.3, nr.1 (januari), p.2-14.
- (1968b), Pappie, wat deed jij nou in New Delhi? Hoe progressief was Nederland op UNCTAD-2 in New Delhi?, *Wending*, jg.23, no.4, juni, p.275-287 (herdrukt in Coppens & Scherpenzeel 1968, p. 118-128).
- (1970), Ontwikkelingshulp als argument voor bestedingsrem, *Trouw*, 5 oktober.
- (1971), *Europa en de ontwikkelingslanden*, Internationale Samenwerking Cahier nr. 8 (juni), NOVIB/Keesing, Den Haag.
- (1972a), *Tussen New Delhi en Santiago II*, Internationale Samenwerking Cahier nr.11 (februari), NOVIB/Keesing, Den Haag.
- (1972b), Vooruitzichten voor UNCTAD, *Internationale Spectator*, jg.xxvi, Nr. 5, 8 maart, p.443-460.
- (1972c), The European Community and the developing countries seen in global perspective, in: Everts Ph.P. (ed.), 1972, p.135-183.
- (1973a), Na achttien jaar (kanttekeningen bij redevoering van koningin Juliana in 1955 – interview), *VU Magazine*, Jg. 2, no. 8, september 1973, p. 31-38.
- (1973b), Recensie I.W.Zartman (1971), *Internationale Spectator*, jg.xxvii, Nr. 5, 8 maart, p. 174-177.
- (1975), Honderd jaar ontwikkelingsvraagstuk (I), *Economisch Statistische Berichten*, 60e jg., No. 2989, 12 februari, p. 152-54.
- (1976), Pronks beleidsfilosofie: keerpunt in nood? *Overzicht internationale universitaire samenwerking*, jg. vi, nr.2 (oktober), p.10-15.
- (1977), Pronk is/was nog maar halverwege, *Internationale Spectator*, jg.xxxi, Nr. 9, september, p.538-541.
- (1981), De Nieuwe Internationale Economische Orde, de armste groepen en het socialistisch reformisme: We willen wel, maar kunnen we ook? in: WBS (1981), p.5-84, plus Nawoord, p.175-204.

- (1986), De NIEO: Niet Gewenst? Niet Nieuw Genoeg? Niet Haalbaar?, *Transaktie*, Jg.15, nr.1, p.25-45.
- Coppens, H.A.J. & D. Scherpenzeel (1968), *UNCTAD II - Verslag van de conferentie*, Internationale Samenwerking Cahier no.3, NOVIB/Keesing, Den Haag.
- (1972a), Interview met Minister Boertien kort na UNCTAD-3, *UNCTAD-in-formatie*, no. 44, 26 mei.
- (1972b), *Verslag van Unctad III*, Internationale Samenwerking Cahier no.13 (november), NOVIB/Keesing, Den Haag.
- Coppens, H.A.J., G.Faber & E.Lof (1977), European Community's Security of Supply with Raw Materials and the Interests of Developing Countries: The Need for a Co-operative Strategy, in: Alting von Geusau, ed. (1977), p.161-187 en 225-239.
- CPB (1967), *Varianten voor de ontwikkelingshulp door de overheid; een macro-economische analyse*, Centraal Planbureau, (eerste versie; 315/D'67), 6 oktober, Den Haag.
- (1969), *Varianten voor de ontwikkelingshulp door de overheid; een macro-economische analyse*, Centraal Planbureau, Monografie N.11, Staatsdrukkerij, Den Haag.
- Cutajar, M.Z. & A. Franks (1967), *The Less Developed Countries in World Trade*, Overseas Development Institute, London.
- Daalder, I.H. & J.M. Lindsay, *De lege troon; Hoe Amerika afstand doet van zijn rol als wereldleider*, Spectrum, Amsterdam.
- DAC (1968), *Development Assistance, 1968 Review*, OECD, Paris.
- (1969), *Development Assistance, 1969 Review*, OECD, Paris.
- (1970), *Development Assistance, 1970 Review*, OECD, Paris.
- (1971), *Development Assistance, 1971 Review*, OECD, Paris.
- (1972), *Development Co-operation, 1972 Review*, OECD, Paris.
- (1973), *Development Co-operation, 1973 Review*, OECD, Paris.
- (1974), *Development Co-operation, 1974 Review*, OECD, Paris.
- (1975), *Development Co-operation, 1975 Review*, OECD, Paris.

- (1976), *Development Co-operation, 1976 Review*, OECD, Paris.
- (1977), *Development Co-operation, 1977 Review*, OECD, Paris.
- (1978), *Development Co-operation, 1978 Review*, OECD, Paris.
- (1979), *Development Co-operation, 1979 Review*, OECD, Paris.
- (1981), *Development Co-operation, 1981 Review*, OECD, Paris.
- (1982), *Development Co-operation, 1982 Review*, OECD, Paris.
- (1983), *Development Co-operation, 1983 Review*, OECD, Paris.
- (1985), *Twenty-five years of development co-operation, A review; 1985 Report*, OECD, Paris.
- (1991), *Development Co-operation, 1991 Report*, OECD, Paris.
- (1994), *Development Co-operation, 1993 Report*, OECD, Paris.
- Dales, G.D. (1982), *Het overleg over het Geïntegreerde Grondstoffenprogramma van Unctad; Een politiek-economische analyse*, Proefschrift Rijksuniversiteit Groningen.
- Dalmeijer, M.C.M. (1995), *FMO: Geld en nog veel meer; 25 jaar beleid en praktijk van investeren in ontwikkeling*, Sdu Uitgeverij, 's-Gravenhage.
- Dam, F.van (1964), *Onbehagen rond de ontwikkelingshulp*, Inaugurale Rede Rijksuniversiteit Groningen, 5 mei, J.B.Wolters, Groningen.
- (1974), Honderd jaar ontwikkelingsvraagstuk, *Economisch Statistische Berichten*, 59^e jg., No. 2981, 11 december, p. 1108-12.
- (1979a), Naschrift bij Emmerij (1979a), *Economisch Statistische Berichten*, 64^e jg., No. 3188, 17 januari, p.79.
- (1979b), UNCTAD V en hoe verder?, *Economisch Statistische Berichten*, 64^e jg., No. 3208, 13 juni, p. 579.
- (1979c), Volgende ronde? *Economisch Statistische Berichten*, 64^e jg., No. 3224, 3 oktober, p. 1007.
- (1980), De barre werkelijkheid, *Economisch Statistische Berichten*, 65^e jg., No. 3247, 19 maart, p. 331.
- (1981), Vuile handen in het ontwikkelingsbeleid, *Economisch Statistische Berich-*

ten, 66e jg., No. 3300, 8 april, p. 340-341.

————— (1985), De minister voor Ontwikkelingssamenwerking, *Economisch Statistische Berichten*, 70e jg., No. 3531, 13 november, p. 1129.

————— (1986), *Opinie*, in Melkert, A. red. (1986), p.112-119.

————— (1989), Het konijn van dr Hoebink (bespreking van P.Hoebink 1988), *Socialisme en Democratie*, no. 10, oktober 1989, p. 326328.

————— (1999a), Een ambtenaar in de politiek; Jan Meijer, in Nekkers & Malcontent, red. (1999), p.115-125.

————— (1999b), *Omzien naar de Derde Wereld; Artikelen en discussies over het ontwikkelingsvraagstuk 1978-1998*, Sdu Uitgevers, Den Haag.

Dam, F.van, & G.Ringnalda (1966), De Nederlandse bijdrage aan ontwikkelingsinstituten van de Verenigde Naties, *Internationale Spectator*, jg.xx, nr. 5, 8 maart, p. 306-312.

Damme, L.J.van, & M.G.M.Smits, red. (2009), *Voor de ontwikkeling van de Derde Wereld; Politici en ambtenaren over de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking 1949-1989*, Boom, Amsterdam.

Daniel, P. (1981), The new recycling: economic theory, IMF conditionality and balance of payments adjustments in the 1980s, *Bulletin*, jg.13, nr. 1 (December), p. 27-37.

Davids, K. & M.'t Hart, red. (2011), *De wereld en Nederland; een sociale en economische Geschiedenis van de laatste duizend jaar*, Boom, Amsterdam.

Dawisha, A.I. (1981), Irak en de Arabische wereld: de oorlog in de golf en zijn nasleep, *Internationale Spectator*, jg.xxxv, nr.5, mei, p. 280-284.

Deaton, A. (2013), *The Great Escape; Health, Wealth, and the Origins of Inequality*, Princeton U.P., Princeton.

Deelgenoten in Ontwikkeling: Rapport van de commissie-Pearson (1970), Staatsuitgeverij, Den Haag.

————— *II, Rapport van de commissies Tinbergen en Peterson* (1970), Staatsuitgeverij, Den Haag.

————— *III, De grote taak van Latijns-Amerika*, Raúl Prebisch (1971), Staatsuitgeverij, Den Haag.

————— *IV: De Strategie van de Verenigde Naties 1970-1980* (1972),

Staatsuitgeverij, Den Haag.

Dierikx, M.L.J. (2002), Inleiding, in Dierikx et al., red. (2002), p. xi-xxvii.

————— (2003), Inleiding, in Dierikx et al., red. (2003), p. ix-xxi.

————— (2008), 'Mister Ontwikkelingshulp' (Jan Meijer 1918-2004), in Zwan et al., red. (2008), p. 145-156.

Dierikx, M.L.J., M.Breusers, C.P.M.Klep, E.M.L.Klinkers & S.P.G.Sens, red. (2002), *Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking, Bronnenuitgave, Deel 1, 1945-1963*, Instituut voor Nederlandse Geschiedenis (ING), Den Haag.

Dierikx, M.L.J., C.P.M.Klep, E.M.L.Klinkers & M.G.M.Smits, red. (2003), *Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking, Bronnenuitgave, Deel 2, 1964-1967*, Instituut voor Nederlandse Geschiedenis (ING), Den Haag.

Dierikx, M.L.J., C.B.Feiken, E.M.L.Klinkers & M.G.M.Smits, red. (2005a), *Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking, Bronnenuitgave, Deel 3, 1967-1973*, Instituut voor Nederlandse Geschiedenis (ING), Den Haag.

Dierikx, M.L.J., C.B.Feiken, J.H.Gaemers, & M.G.M.Smits, red. (2005b), *Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking, Bronnenuitgave, Deel 4, 1973-1977*, Instituut voor Nederlandse Geschiedenis (ING), Den Haag.

Dierikx, M.L.J., C.B.Feiken & M.G.M.Smits, red. (2007), *Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking, Bronnenuitgave, Deel 5, 1977-1982*, Instituut voor Nederlandse Geschiedenis (ING), Den Haag.

Dierikx, M.L.J., L.J.van Damme & M.G.M.Smits, red. (2009), *Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking, Bronnenuitgave, Deel 6, 1982-1989*, Instituut voor Nederlandse Geschiedenis (ING), Den Haag.

Dijck, P. van (2004) Hulp, beleid en economische groei, in Dijck, red. (2004), p.39-66.

————— red. (2004), *De toekomst van de relatie Nederland-Suriname*, Rozenberg, Amsterdam.

Dijksman, Daan, & John Jansen van Galen (1983), Oud-minister Theo Bot: 'Ik ben een technocraat', *Haagse Post*, 9 april, p.16-22.

————— (1994), Een verloren land, *HP/De Tijd*, 21 januari (eveneens gepubliceerd in Dam, F.van, 1999b, p.51-62, welks paginanummers hier als referentie worden gebruikt bij de oorspronkelijke bron).

Dijkstra, P.A.G. (1967), The novib taught in and so did Gandhi, *Nesbic-Bulletin*, jg.2, nr.4/5

(april/mei), p.139-142.

Doel, H.W.van den, & P.C.Emmer (2000), De dekolonisatie van Nederland, *Internationale Spectator*, jg. 54, nr.7/8, juli/augustus, p.339-346.

Dohmen, J. (2009), Buitenlandse zaakjes; Wereld van diplomaten kent van oudsher eigen spelregels, *NRC Handelsblad*, 14 februari, p.19-21.

Dolman, A.J. (1979a), *The Like-Minded Countries and the New International Order; Past, Present and Future Prospects* (paper May 1979), RIO Foundation, Rotterdam.

————— (1979b), De gelijkgezinde landen en UNCTAD V, *Internationale Spectator*, jg. 33, nr.9, september, p.545-550.

Dool, R.J. van den, red. (1993), *Normv(n)ging; Een bijdrage aan de discussie over de budgettaire norm voor internationale samenwerking*, Den Haag, VDO-MinBuza.

Drooglever, P.J. & M.J.B.Schouten, red. (1997), *De leeuw en de banteng: bijdragen aan het congres over de Nederlands-Indonesische betrekkingen 1945-1950, gehouden in Den Haag, 27-29 maart 1996*, Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Den Haag.

Dussen, W.J. van der (1966), Het Nesbic, *Nesbic-Bulletin*, jg.1, nr.1 (januari), p.1-2.

Dussen, F.J.van der (1978), Dogma in het Nederlandse hulpbeleid, *NRC Handelsblad*, 30-8-1978.

EEG (1969), Advies van de Commissie aan de Raad betreffende de verzoeken om toetreding van het VK, Ierland, Denemarken en Noorwegen, Brussel (1 oktober).

Eerste Kamer (1965), Voortgezette beraadslaging over de verantwoordelijkheid van de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister zonder Portefeuille, *Handelingen Eerste Kamer*, Zitting 1964-1965, 43^e vergadering 21-7-1965, p.837-863.

Emmer, Piet (2003), Schaf ontwikkelingshulp af, *NRC-Handelsblad*, 8 februari.

————— (2005), Nieuw bewijs van Nederlands onvermogen te dekoloniseren, *Internationale Spectator*, jg.59, nr.11, november, p.608-609.

Emmerij, L. (1969), De evaluatie in de evaluatie, *Internationale Spectator*, jg.xxiii, Nr. 15, 8 september, p.1356-1369.

————— (1979a), Prof. Van Dam op 6 december 1978, *Economisch Statistische Berichten*, 64e jg., No. 3188, 17 januari, p.78-79.

————— (1979b), Interdependentie en tweesporenbeleid, *Internationale Spectator*, jg.

xxxii, Nr. 22, december, p.721-725.

————— (1980), De drie panelen van het derde ontwikkelingsdecennium, *Intermediair*, 16e jg. no.29, 18 juli, p.49-59.

Engels, J.W.M. (1987), *De Minister zonder Portefeuille*, Wolters-Noordhoff, Groningen.

Esterik, C. van, (1995), Een moeizame verhouding (recensie van H.Meijer 1994), *NRC-Handelsblad*, 4 februari.

Everts, J. (1968), UNCTAD 2: Een gemiste kans, *Internationale Spectator*, jg. xxii, Nr. 15, 8 september, p.1287-1306.

Everts, Ph.P. (ed.), (1972), *The European Community in the World*, (Proceedings of a seminar on the subject in Noordwijk, May 13-14, 1971), Rotterdam University Press.

EVS (1978), *Voorwaarts over de grenzen heen*, Verslag van een diskussiedag in Utrecht 18 februari, Evert Vermeer Stichting, PvdA, Amsterdam (april).

EVS (1980), *Adviezen van de Kommissie Ontwikkelingssamenwerking van de PvdA, jan. '77-dec. '79*, Evert Vermeer Stichting, PvdA, Amsterdam (maart).

Faber, G. (1978), *De Europese Gemeenschap en Ontwikkelingssamenwerking; praktijk, motieven en perspectieven voor integratie* (dissertatie Vrije Universiteit, december).

————— (1979), Het Verdrag van Lomé en het mondiale overleg, *Internationale Spectator*, jg. xxxiii, Nr. 9, september, p.539-542.

————— (1981a), De visie van de Nederlandse regering op de EG en ontwikkelingssamenwerking, *Internationale Spectator*, jg. xxxv, Nr. 3, maart, p.158-164.

————— (1981b), Het Nederlandse voorzitterschap en de Noord-Zuid-relaties, *Aspecten van Internationale Samenwerking*, 1981-7, p. 296-298.

————— (1983), De effectiviteit van Stabex tijdens Lomé I, *Economisch Statistische Berichten*, 68e jg., No. 3397, 16 maart, p. 251-254.

Fasseur, C. (2008), *Juliana & Bernhard; Het verhaal van een huwelijk, de jaren 1936-1956*, Uitgeverij Balans, Amsterdam.

—————, red. (1980a), *Geld en geweten; Een bundel opstellen over anderhalve eeuw Nederlands bestuur in de Indonesische archipel*, Deel I: 19e eeuw, Martinus Nijhoff, Den Haag.

—————, red. (1980b), *Geld en geweten; Een bundel opstellen over anderhalve eeuw Ne-*

derlands bestuur in de Indonesische archipel, Deel II: het tijdvak tussen 1900-1942, Martinus Nijhoff, Den Haag.

Frankopan, P. (2016), *The Silk Roads; A new history of the world*, Bloomsbury, London.

Friedeberg, A.S. (1969), *The United Nations Conference on Trade and Development of 1964; The Theory of the Peripheral Economy at the Centre of International Political Discussions*, Rotterdam University Press.

Gaay Fortman, B. de (1979), De grote lacune: een internationaal ontwikkelingsrecht, *Internationale Spectator*, jg. xxxiii, Nr. 9, september, p.538-539.

Galjart, B.F. (1978), Armen zijn vaak niet geografisch af te palen, *NRC Handelsblad*, 26-8-1978.

———— (1986), *Omwillen van de ontwikkelingssociologie*, Coutinho, Muiderberg.

Galtung, J. (1971), A Structural Theory of Imperialism, in *Journal of Peace Research*, Vol. 8, No.2, p. 81-117.

———— (1973), *The European Community: A Superpower in the Making*, Allen & Unwin, Londen.

Gately, D. (1984), A Ten-Year Retrospective: OPEC and the World Oil Market, in *Journal of Economic Literature*, Vol. XXII, nr.3 (September), p.1100-1114.

Geet, D.D.van (1989), *Vooronderstellingen achter de ontwikkelingstheorieën van Walt W. Rostow*, Proefschrift Vrije Universiteit Amsterdam, VU Uitgeverij, Amsterdam.

Gelder, P.van (1983), Meer zorgen dan hoop; De ontwikkelingsrelatie tussen Suriname en Nederland na de sergeantencoup van februari 1980, *Internationale Spectator*, jg. xxxvii, Nr. 12, december, p.737-745.

Gilbert, C.L. (1996), International Commodity Agreements: An Obituary Notice, *World Development*, Volume 24, No.1, p.1-17.

Ginkel, J. van (1978), *Het Westen en de oliecrisis 1973-1974*, NIVV-reeks nr. 13.

Goede, T. de (1996), De mensenrechten in het Nederlandse buitenlandse beleid ten aanzien van Spanje, Portugal en Griekenland, in Kuitenbrouwer & Leenders, red. (1996), p.227-258.

Gorkom, L.van (2009), *Door Europa en de wereld; Een trektocht in de Buitenlandse Dienst*, Boom, Amsterdam.

Gortzak, W. (1978), (interview met) Joop den Uyl, in Gortzak, W. red. (1978), p.11-21.

- red. (1978), *De kleine stappen van het kabinet-Den Uyl; Gesprekken met PvdA-be-windslieden*, Kluwer, Deventer.
- Gosovic, B. (1972), *UNCTAD: Conflict and Compromise; The Third Woprl'd's Quest for an Equitable World Economic Order through the United Nations*, Sijthoff, Leiden.
- Gosovic, B. & J.G.Ruggie (1976), On the creation of a new international economic order: is-sue linkage and the Seventh Special Session of the UN General Assembly, *Inter-national Organization*, Vol.30 (Spring), p.309-345.
- Graaf, D. de (1970), *Udink, de man van de hulp*, Kosmostory nr.17, Sjaloom, Odijk.
- Graaf, D. de, & H.Coppens (1967), Minister Udink: tevreden en optimistisch, *Nesbic-Bulle-tin*, jg.2, no.6/7 (juni/juli), p.152-154.
- Graaff, B.de (1997), Deep throat en de boundary riders: contacten tussen de ambtenaren van Overzeze Gebiedsdelen en Buitenlandse Zaken op het dieptepunt van het Ne-derlands-Indonesisch conflict, in: Drooglever, P.J. & M.J.B.Schouten, red. (1997), p. 73-94.
- Graaff, B.de, D.Hellema & B.van der Zwan, red. (2003), *De Nederlandse buitenlandse politiek in de twintigste eeuw*, Boom, Amsterdam.
- Groeneweg, C. (1977), Derde Wereld actiegroepen vrezen ingreep van Pronk, *de Volkskrant*, 11 maart.
- Groot, G.de (1981), Het Multivezelakkoord, *Economisch Statistische Berichten*, 66e jg., No. 3335, 16 december, p. 1240-1244.
- Groot, R. de (2004), *Drie miljard verwijten; Nederland en Suriname 1974-1982*, Boom, Am-sterdam
- Gunning, J.W. (1983), boekbespreking van Vingerhoets (1982), *Internationale Spectator*, jg. xxxvii, Nr.3, maart, p.145-147.
- Haan, H. de, C.J.Jepma & M.C.Quist (1984), *Het effect van het Nederlandse ontwikkelingsbe-leid op de handelsbetrekkingen met de Derde Wereld*, Rapport aan DGIS, Rijks-universiteit Groningen.
- , red. (1984), *Ontwikkelingshulp: Een uitdaging voor het Bedrijfsleven?* (Preadviezen en verslag van een in december 1983 gehouden symposium in Groningen), Stenfert Kroese, Leiden/Antwerpen.
- Haan, R.L. (1971a), *An Inquiry into the Monetary Aspects of a Link between Special Drawing*

Rights and Development Finance, (proefschrift Vrije Universiteit); als handse-ditie verschenen onder de titel: *Special drawing rights and development*, Sten-fert Kroese, Leiden.

- (1971b), Speciale Trekkingsrechten: Misbruik voor ontwikkelingshulp? Commen-taar bij een Nederlands standpunt, *Internationale Spectator*, jg. xxv, Nr.15, 8 september, p.1460-1485.
- (1973), Het internationale monetaire stelsel op de helling, *Internationale Spectator*, jg. xxvii, Nr.19, 8 november, p.678-688.
- Hamburger, A.P. (1979), Waartoe een nieuwe strategie? (I), Voorgeschiedenis, *Internationale Samenwerking*, 1979-1, p.1-3.
- Hancock, G. (1989), *Lords of Poverty - The freewheeling lifestyles, power, prestige and cor-ruption of the multibillion dollar aid business*, Mandarin Press, London.
- Hanse, J. (1974), Luisteren naar de basis, *Internationale Spectator*, jg. xxviii, Nr.21, 8 decem-ber, p.731-734.
- Hansen, H.J.A. (1977), Grotere nadruk bij diplomatie op veiligheid dan op durf, *de Volkskrant*, 24 december.
- Harn, P.van (1981a), Herverdeling inkomens ten koste van de groei (interview met Drs.B. Udink), *NCO Symposium, 24 oktober, Jaarbeurs Utrecht* (brochure), NCO, Amsterdam, p.4-7.
- (1981b), De weg van Den Haag naar Amsterdam, *NCO Symposium, 24 oktober 1981, Jaarbeurs Utrecht* (brochure), NCO, Amsterdam, p.21-26, en algemene informatie in deze brochure, p.31-39.
- (1981c), De NCO was bedoeld als tijdelijke zaak (interview met Dr.C.Boertien), *NCO Symposium, 24 oktober, Jaarbeurs Utrecht* (brochure), NCO, Amsterdam, p.8-11.
- Harvey, G. (1985), The impact of world recession and world prices on a sample of developing countries, *IDS Bulletin*, jg.16, nr.1 (January), p.24-30.
- Hees, T. van, (2014), Veertig jaar ervaring met samenwerking van ngo's; Leren van mislukkin-gen en successen, in: Verwer, Schulpen & Ruben, red. 2014, p. 301-311.
- Heijden, H. van der (1969), II De mening van een economist, *Economisch-Statistische Berich-ten*, 54e jg. no. 2695, 14 mei, p.476-480.
- Heldring, J.L. (1975), De staat is amoreel, in Heldring, J.L. red. (1975), p. 49-54.

- (1981), *Gerechtvaardigd zelfvertrouwen?*, *NRC/Handelsblad*, 3 februari.
- (2003), *De neoconservatieve fase van de PvdA*, *NRC/Handelsblad*, 22 mei.
- (2005), *Een radicale ideoloog*, *NRC/Handelsblad*, 27 januari.
- red. (1975), *Moraal en buitenlandse politiek, Een discussie*, Universitaire Pers Rotterdam.
- red. (1978), *Nederlands buitenlandse politiek; heden en verleden*, In den Toren, Baarn.
- Helleiner, G.K., ed., (1990), *The Other Side of International Development Policy; The Non-Aid Economic Relations with Developing Countries of Canada, Denmark, the Netherlands, Norway, and Sweden*, University of Toronto Press, Toronto etc.
- Hellema, D.A. (1995), *Buitenlandse politiek van Nederland*, Het Spectrum, Utrecht.
- (1999), ‘Beschamende situaties’; De eerste staatssecretaris en de oprichting van DGIS, in Nekkers & Malcontent, red. (1999), p.127-144.
- Hellema, D., C.Wiebes, & T.Witte (1998), *Doelwit Rotterdam; Nederland en de oliecrisis, 1973-1974*, Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Herfkens, E. (1984), Terug naar de witte olifanten – Nederlands ontwikkelingsbeleid herijkt, *Internationale Spectator*, jg. xxxviii, Nr.9, september, p.493-503.
- (2014), De effectiviteit van hulp: lessen geleerd... en weer vergeten? in: Verwer, Schulpen & Ruben, red. 2014, p. 57-66.
- Herfkens, E., & N. van der Lans (1986), *Ontwikkelingshulp en de rol van het bedrijfsleven; Solidariteit in ontbinding?*, EVS-Dokumentairereeks Nr.3 (januari).
- Herman, B. (1980), Over de bruikbaarheid van de theorie van de internationale handel voor het beleid, *Economisch-Statistische Berichten*, 65e jg. no. 3260, 25 juni, p. 747-749.
- Herrmann, R., K.Burger & H.P.Smit (1993), *International commodity policy; A quantitative analysis*, Routledge, London and New York.
- Hetsen, H. & Th. de Waal (1966), “Halverwege”, *Internationale Spectator*, jg. xx, Nr. 21, 8 december 1966, p.1615-1651.
- Hintzen, J. & R.Vos (1969), Prof.van Dam: ‘U denkt nog steeds dat er achter het beleid een soort perfiditeit schuilgaat’, *Nesbic-Bulletin*, 4e jg., no.3 (maart), p. 99-109.
- Hoebink, P.R.J. (1988), *Geven is nemen: De Nederlandse ontwikkelingshulp aan Tanzania*

en Sri Lanka, Proefschrift Katholieke Universiteit Nijmegen, Stichting Derde Wereld Publikaties, Nijmegen.

----- (1989), Zal de hulp het volhouden? , *Internationale Spectator*, jg. xliii, no.6, juni, p.375-376.

----- (1990), Tussen militair, dominee en koopman: hulpbeleid van Westerse landen, *Internationale Spectator*, jg. xliv, no.3, maart, p. 126-139.

----- (2018-2019), Internationale solidariteit heruitvinden, column, in: *Vice Versa*, Winter 2018-19, p. 31.

Hoefte, R., P.Meel & H.Renders, red., (2008), *Tropenlevens; De (post)koloniale biografie*, KITLV en Boom, Leiden/Amsterdam.

Hommes, E.W. (1969), Evaluaties van een evaluatie, I. Commentaar van een socioloog, *Economisch-Statistische Berichten*, 54e jg. no. 2695, 14 mei, p. 474-476.

----- (1979), Van UNCSTD naar UNIDO, *Internationale Spectator*, jg. xxxiii, Nr. 12, december, p.741-744.

Hooft-Welvaars, M.J. 't, (1970), De EEG-landbouw in internationaal verband (Preadvies voor de conferentie van de Vereniging voor de Staathuishoudkunde op 21-11-1970 over het EEG-landbouwbeleid, Amsterdam, p. 1-76), M. Nijhoff, Den Haag.

Horst, H. van der, (1993), *Een wereldstichting uit Den Haag*, Nuffic, Den Haag.

----- (2007), *Onze premiers (1901-2002). Hun weg naar de top*, Atheneum – Polak & Van Gennep, Amsterdam.

Houtert, C.van (1973), De fout van der Stoel, *Nieuwsblad van het Zuiden*, 24 november.

Huizer, G., red. (1978), *Nederland en de Derde Wereld. Basisvragen over ontwikkelingssamenwerking*, Samsom, Alphen a/d Rijn.

IBO (2013), *Naar een nieuwe definitie van ontwikkelingssamenwerking; Beschouwingen over ODA* (Interdepartementaal Beleidsonderzoek – Rapport Bakker), Den Haag.

ILO (1976), *Employment, Growth and Basic Needs: a One-World Pproblem*, International Labour Office, Genève.

—— (1977), *Meeting Basic Needs -- Strategies for Eradicating Mass Poverty and Unemployment; Conclusions of the World Employment Conference 1976*, International Labour Office, Genève.

IOB (2002), *Nederlands schuldverlichtingsbeleid 1990-1999* (IOB-Evaluaties no. 291), In-

inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag (december).

IOV (1980), *Stand van Zaken*, IOV (27 mei 1980/1 september 1980).

— (1982), *Profiel* (van de IOV), Ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag (17 juni 1982).

— (1983), *Symposium 13 en 14 januari 1983* (verslag, deelnemerslijst, agenda en papers), Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag (februari 1983).

— (1984), *Globale Evaluatie van de Nederlandse Bilaterale Ontwikkelingssamenwerking*, (No. 168/A-1, januari/april), Ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag.

— (1988), *Uitbested, goed besteed? Een onderzoek naar het uitbestedingsbeleid voor bilaterale ontwikkelingsactiviteiten met nadruk op rurale en regionale ontwikkeling*, Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag (december; tweede druk, juni 1989).

— (1990), *Hulp of handel? Een evaluatie-onderzoek van het programma Ontwikkelingsrelevante Exporttransacties*, Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag (februari).

— (1991), *Aid or Trade? An Evaluation of the Programme for Export Transactions Relevant to Development*, Operations Review Unit, The Hague (June).

— (1993), *Evaluatie en monitoring; De rol van projectevaluaties en monitoring in de bilaterale hulp*, Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag (juni).

IS + jaartal en paginanummer, verwijst naar de ongesigneerde artikelen in *Internationale Samenwerking*, het in mei 1968 gestarte maandblad van BuZa (DGIS); de afkorting IS zal ook worden gebruikt voor de latere jaren waarin dit maandblad een iets andere naam droeg: *Aspecten van Internationale Samenwerking*; indien tevens voorzien van een specifiekere datum betreft de verwijzing de 14-daagse, eveneens onder de naam *Internationale Samenwerking* verschijnende, uitgave van DGIS.

Ismog (1964), Ontwikkelingshulp der Nederlandse overheid (1950-1965), *Economisch-Statistische Berichten* (overdruk), 29 oktober (deel I) en 11 november (deel II).

ISS (1975), *Seminar on The New International Economic Order and Unctad IV, Final Report*, Institute of Social Studies, The Hague.

Jager, H. & G.J.Lanjouw (1976), Internationale monetaire hervorming; Een evaluatie van het

hervormingsproces tot en met de overeenkomst van Jamaica van januari 1976, *Economisch-Statistische Berichten*, 61e jg., no. 3061, 14 juli, p. 670-676.

Jansen, F.P. (1967), Normen voor ontwikkelingshulp (column), *Economisch-Statistische Berichten*, 52^e jg., no. 2610, 13 september, p. 903-904.

Jansen van Galen, J. (1999), Een proefpolder voor Nederlands ontwikkelingsbeleid; Suriname 1975-1982, in Nekkers & Malcontent, red. (1999), p. 237-262.

————— (2001), *Het Suriname-syndroom; De PvdA tussen Den Haag en Paramaribo*, Bert Bakker, Amsterdam.

————— (2005), *Laatste gouverneur, eerste president; De eeuw van Johan Ferrier, Surinamer*, KITLV Press, Leiden.

————— (2012), Bevlogen idealist of opportunist? (recensie van Scholten, 2012), *Het Parool*, 30 mei 2012, p. PS16.

————— (2013) *Afscheid van de koloniën; Het Nederlandse dekolonisatiebeleid 1942-2010*, Uitgeverij Atlas Contact, Amsterdam

Jansen van Galen, J. & B.Vuijsje (1973), Minister voor ontwikkelingssamenwerking drs. Jan Pronk; Het wonderkind in de linkse politiek, *Haagse Post*, nr.38, 22 september, p. 64-68.

————— (1974), Minister Pronk en zijn malafide critici, *Haagse Post*, 21 januari (overdruk uit 'Het Rode Gezicht van Nederland', 12 politieke portretten uit de Haagse Post 1971-'76, zonder jaartal, p. 93-95).

Janssen sj, L.H. (1976), Recensie Bos, H.C., M.Sanders, & C.Secchi (1974), *Economisch-Statistische Berichten*, jg. 61, No. 3084, 22/29 december, p. 1270-1271.

Janssen, R.C. (1978a), Verbazing om stoppen hulp in Z.-Amerika, *NRC Handelsblad*, 11 augustus 1978.

————— (1978b), 'Gemiddeld loon als norm voor hulp willekeurig', *NRC Handelsblad*, 11 augustus 1978.

—————, red. (1991), *Een veranderende wereld; Liber Amicorum ter Gelegenheid van de Zestigste Verjaardag van Ferdinand van Dam*, Thomas Rap, Amsterdam.

Jepma, C.J. (1981), Het geïntegreerde grondstoffenprogramma, *Ontwikkeling & Veiligheid*, Nr. 2 (oktober), Rijksuniversiteit Groningen.

————— (1991a), *The Tying of Aid*, Development Centre Studies, OECD, Paris.

- (1991b), *EC-Wide Untying of Aid*, IDE paper 9113, Groningen.
- Jepma, C.J. & E.Kamphuis (1997), *De terugvloeiing van de Nederlandse ontwikkelingshulp gedurende 1991-1995*, Onderzoek in opdracht van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, Stichting JIN, Paterswolde.
- Jepma, C. & E.Kock (1994), Ontbinding van concessionele kredieten binnen het OESO-gebied, *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 16e jg., nr.4, p.34-51.
- Johanns, G.D., A.P.Ranner, & J.W.Vredenberg van der Horst (1981), Olie en de wereldeconomie (I), Ontwikkelingen in de OESO-landen, *Economisch-Statistische Berichten*, jg. 66, no. 3287, 7 januari, p. 9-13.
- Jong, H.W. de (1985), Industriepolitiek: een lege doos, *Economisch-Statistische Berichten*, jg. 70, no. 3495, 27 februari, p. 192-197.
- Jong, J.J. de, E.O.Weeda, Th.Westerwoudt, & A.F.Correljé (2005), *Dertig jaar Nederlands Energiebeleid; Van Bonzen, Polders en Markten naar Brussel zonder Koolstof*, Clingendael International Energy Programme, Den Haag.
- Jong, J.J.P. de (1999), Onder ethisch insigne; De origine van de Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking, in Nekkers & Malcontent, red. (1999), p. 61-81.
- (2003), In het kielzog van Multatuli, in: Graaff, B. de, D.Hellema & B.van der Zwan, red., 2003, p. 37-68.
- Jong, L.de, & H.J.Tieleman (1978), Nederlandse steun aan arme landen en groepen; Goede wil vormt nog geen (goed) beleid, *Internationale Spectator*, jg.xxxii, no. 9, september, p. 525-532.
- Jonkman, J.M. (1970), UNCTAD akkoord met algemeen tariefpreferentie-systeem voor ontwikkelingslanden, *Internationale Samenwerking*, 3e jg., no.8 (november), p. 245-247.
- Juliana, Koningin (1955), De welvaart der wereld als gemeenschappelijke verantwoordelijkheid, redevoering in de Pieterskerk, Leiden, 18-6-1955, *VU Magazine*, Jg.2, no. 8, september 1973, p. 30-38.
- Kaam, B.van (1973), Omzien op weldoen; Twintig jaar discussie over ontwikkelingshulp, *VU Magazine*, Jg.2, no. 8, september, p.38-46.
- Kagie, R. (1991), Interview met Simon Jelsma, in Schaepman, red. (1991), p. 36-45.
- Kamphuis, E. (1993), Besteding van ontwikkelingshulp: een 'public choice'-benadering, *Openbare Uitgaven*, jg.13, nr. 5, p. 212-220.

- Kapteyn, P.J.G. (1966), *Rapport inzake een Nederlands garantiesysteem voor investeringen in minderontwikkelde landen; op verzoek van de minister zonder portefeuille belast met de aangelegenheden betreffende de hulp aan ontwikkelingslanden*, Den Haag.
- (1969), Het wetsontwerp Herverzekering Investerings, *Economisch-Statistische Berichten*, 54e jg., no.2678, 15 januari, p. 51-54.
- (1977), De grondslagen van de ‘Nieuwe Internationale Economische Orde’, *Mededelingen van de Nederlandse Vereniging voor Internationaal Recht* (Pre-adviezen), No.75, September, p. 7-72.
- Karsten, C.F. (1980), De blokkade van Iraanse tegoeden in de Verenigde Staten, *Internationale Spectator*, Jg. xxxiv, no. 2, februari, p. 77-80.
- Kaufmann, J. (1964), De V.N.-Conferentie voor handel en ontwikkeling, *Internationale Spectator*, Jg. xviii, no. 15, 8 september, p. 387-407.
- Ketting, A. (1980), De Tweede Statutenwijziging van het Internationale Monetaire Fonds, *Economisch-Statistische Berichten*, 65e jg., no.3249, 2/9 april, p. 397-403.
- Klaassen, L.H. (1978), De ontwikkelingshulp aan Suriname en de indeling van investeringsprojecten, *Economisch-Statistische Berichten*, 63e jg., no.3144, 1 maart, p. 212-214.
- Klaauw, C.A. van der (1977), Integratie bij Buitenlandse Zaken; Een visie vanuit de Buitenlandse Dienst, *Internationale Spectator*, jg xxxi, nr. 3, maart, p. 193-196.
- Kleistra, Y. (2002), *Hollen of stilstaan; Beleidsverandering bij het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken* (proefschrift 27 juni 2002, Universiteit van Leiden).
- Klijn P. & Tongeren, P.van (1988), *Gemeentelijk beleid en ontwikkelingssamenwerking*, NCO; Centrum Kontakt der Kontinenten; en Steunpunt Gemeentelijke Initiatieven inzake Ontwikkelingssamenwerking (2e herziene druk, april).
- Köbben, A.J.F. & H.Tromp (1999), *De onwelkome boodschap, of hoe de vrijheid van wetenschap bedreigd wordt*, J.Mets, Amsterdam.
- Koekkoek, K.A. (1983), Graduering van ontwikkelingslanden, *Economisch-Statistische Berichten*, 68e jg., no. 3431, 16 november, p. 1064-1067.
- Koelewijn, J. (2008), Het meisje en de dood (interview met W.Aantjes), *NRC Handelsblad*, 26 januari 2008, p. 6-8.
- Komter, A. (2003), *Solidariteit en de gift; Sociale banden en sociale uitsluiting*, Amsterdam U.P., Amsterdam.

- Koning, J. de (1978a), De kwaliteit van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid, *Internationale Spectator*, jg. xxxii, nr.12, december, p. 713-722.
- (1978b), Minister in Economische Commissie VN, *Internationale Samenwerking*, no. 9, p. 359-363.
- (1979), Het Nederlandse beleid, de EEG en de gelijkgezinden, *Internationale Spectator*, jg. xxxiii, nr. 9, september, p. 554-556.
- Koopman, C.A. (1979), UNCTAD en de besluitvorming, *Economisch-Statistische Berichten*, 64e jg., no.3210, 27 juni, p. 638-639.
- Koppen, H.Th., R.K.Teszler & Y.B. de Wit (1966), De nota 1966, *Internationale Spectator*, jg. xx, nr. 21, 8 december, p. 1596-1614.
- Koster, S.J. (1965), De maat van morgen, in *Internationale Solidariteit, vandaag en morgen*, Internationale Samenwerking Cahier no.1, p. 42-53, Keesings Historisch Archief (zonder jaartal en plaats).
- Kramer, J.H. (1983), Inspectie van ontwikkelingsactiviteiten, *Internationale Spectator*, jg. xxxvii, nr. 3, maart, p. 137-144.
- Kranenburg, M. (2012), Geen bevelhebber, maar stafchef (recensie van Scholten, 2012), *NRC Handelsblad*, 1 juni 2012, p. 7.
- Kroes, R. (1981), De staatsgreep in Suriname: achtergronden en gevolgen, *Internationale Spectator*, jg. xxxv, nr. 5, mei, p. 269-279.
- Kruijer, G.J. (1973), *Suriname, neokolonie in rijksverband*, Boom, Meppel.
- Kruijt, D. (2004), De hulprelatie sinds 1975, in: Dijck, red. (2004), p. 69-108.
- Kruijt, D. & M.Maks (2004), *Een belaste relatie: 25 jaar ontwikkelingssamenwerking Nederland-Suriname, 1975-2000*, MinBuza-website.
- Kuitenbrouwer, M. (1994), *De ontdekking van de Derde Wereld; Beeldvorming en beleid in Nederland, 1950-1990*, SDU Uitgeverij, Den Haag.
- (1999), Nederland gidsland? De ontwikkelingssamenwerking van Nederland en gelijkgezinde landen, 1973-1985, in Nekkers & Malcontent, red.(1999) , p. 183-200.
- Kuitenbrouwer, M. & M.Leenders, red. (1996), *Geschiedenis van de mensenrechten; Bouwstenen voor een interdisciplinaire benadering*, Verloren, Hilversum.

- Kussendrager, N. (1979), De UNCTAD als bewustwordingsmechanisme, *Internationale Spectator*, jg. xxxiii, Nr. 9, september, p. 550-552.
- Kussendrager, N. & F.Mingelen (1978), Nieuwe minister De Koning zet kanttekeningen: 'Zelfde (derde) wereld als mijn voorganger', *Trouw*, 21-1-1978.
- Kuyper, P.J. (1977), De EEG en het Multivezelakkoord, *Economisch-Statistische Berichten*, 62e jg., no.3097, 30 maart, p. 314-317.
- Labohm, H.H.J., red. (1997), *De waterdragers van het Nederlandse Europabeleid; Terugblik op 40 jaar DGES*, Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Laer, E.E.van, & W.M.Riegen (1981), Olie en wereldeconomie (II), Ontwikkelingen in de olie-exporterende en de niet-olie-exporterende ontwikkelingslanden, *Economisch-Statistische Berichten*, jg.66, no.3288, 14 januari, p. 35-41.
- Laer, E.E.van, & B.Vliegenthart (1981) Olie en de wereldeconomie (III), Internationale betalingsbalansverhoudingen en aanpassingsprocessen, *Economisch-Statistische Berichten*, jg.66, no.3289, 21 januari, p. 60-64.
- Lagerberg, C.S.I.J. (1969), Hulp? Vercommercialisering van de hulp of niet?, *Nesbic Bulletin*, 4^e jg., No. 8/9 (augustus/september), p. 204-206.
- (1978), *West Irian and Jakarta Imperialism*, Hurst & Cy, Londen.
- (1989), *Dekolonisatie: Overdracht van de Nederlandse boedel*, Afscheidscollege Katholieke Universiteit Brabant, Tilburg, 23-5-1989.
- (2000), Nieuw Guinea smet op blazoen, *NRC-Handelsblad*, 24-3-2000.
- Lagerberg, C. & J.Vingerhoets (1969), Nieuwste hulpconceptie van Minister Udink, *Economisch-Statistische Berichten*, 54e jg., no.2709, 20 augustus), p. 802-806.
- (1970), De FMO van Minister Udink, *Economisch-Statistische Berichten*, 55e jg., no.2728, 7 januari, p. 34-39.
- Landelijke Bezinningsgroep Ontwikkelingssamenwerking (1977), *Notitie over de organisatie van bilaterale ontwikkelingssamenwerking* (mei), 13 pgs.
- Lange, H.M. de (1964), Kort commentaar: De ontwikkelingshulp in de miljoenennota 1965, *Wereld-in formatie*, 6^e jg., no. 3, p. 3-4.
- Lange, H.M. de (1967), De encycliciek *Populorum Progressio*, *Onze Wereld*, mei, p.17.
- Lieber, R.J. (1976), *Oil and the Middle East war: Europe in the energy crisis*, Cambridge, Harvard University.

- Lieten, K. & F.van der Velden (1997), Inleiding; Over de grenzen van de hulp, in Lieten & Van der Velden, red. (1997), p. 1-15.
- Lieten, K. & F.van der Velden, red. (1997), *Grenzen aan de hulp; Beleid en effecten van ontwikkelingssamenwerking*, Het Spinhuis, Amsterdam.
- Lingen, J.P. (1993), Besteding van ontwikkelingsgeld: effectiviteit van ontwikkelingsbeleid of ontwikkelingsbeleid als subsidieloket?, *Openbare Uitgaven*, jg.25, nr.3, p. 132-134.
- Linnemann, H. (1967a), The Plan that Failed, *De Economist*, Vol.15 (maart-april), p. 198-201.
- (1967b), Vergroting van de kapitaalhelp voor de landen in ontwikkeling – noodzakelijk en mogelijk, *Onze Wereld*, mei, p. 14-16.
- (1967c), Vergroting van de Nederlandse ontwikkelingshulp en haar binnenlandse voorwaarden en gevolgen, (Overdruk van) ‘Voor vrede vrijgemaakt’, speciaal nummer van *P.E.K. (VGSA)*, november, p. 1-8.
- Linnemann, H., ed. (1992), *South-South Trade Preferences; The GSTP and Trade in Manufactures*, Sage, New Delhi/Newbury Park/London.
- , J.de Hoogh, M.A.Keyzer & H.D.J.van Heemst (1979), *MOIRA – Model of International Relations in Agriculture; Report of the project group 'Food for a Doubling World Population*, North-Holland Publishing Comp., Amsterdam-New York-Oxford.
- Lockefer, H. (1973), Toekomst van Commissie-Claus: Doorwerken eist wel een goede strategie, *de Volkskrant*, 9 juni, p. 25.
- (1977), Opvolger Pronk voor krachttoer, *de Volkskrant*, 24 december.
- (1979), Ontwikkelingspolitiek permanent toetsen, *de Volkskrant*, 17 juli.
- (1981), Bevoegdheden ontwikkelingssamenwerking: traditionele strijd opgelaid met Economische Zaken, *de Volkskrant*, 13 augustus.
- Louisse, J. (1979), *De relatie tussen het Nederlandse bedrijfsleven en de Nederlandse officiële ontwikkelingssamenwerking; Een vooronderzoek*, Vrije Universiteit, Research Memorandum Economische Faculteit, Amsterdam.
- Løvbraek, A. (1990), International Reform and the Like-Minded Countries in the North-South Dialogue 1975-1985, in Pratt, C. (1990), p.25-68.

- Lunshof, K. (2004), *Van polderen en polariseren; Dertig jaar Nederlandse politiek*, Bert Bakker, Amsterdam.
- Maas, P.F. (1982), *Kabinetsformaties 1959-1973*, Staatsuitgeverij, Den Haag.
- (1986), Kabinetsformaties en Ontwikkelingssamenwerking 1965-1982, in Melkert, A, red. (1986), p. 23-89.
- Malcontent, P.A.M. (2008), 'Het blijft voortmodderen. Maar ook dat kun je goed en slecht doen' (Ferdinand van Dam), in Zwan, et al., red. (2008), p. 187-200.
- , & J.A.Nekkers (1999), Inleiding; 'Doe wel en zie niet om', in Nekkers, J.A., & P.A.M.Malcontent, red. (1999), p. 11-60.
- Mangé, E.A. (1979), De doelstellingen van het Europees Monetair Systeem, *Economisch-Statistische Berichten* (Europa-bladwijzer), 64e jg., no.3206, p. 536-537.
- (1980a), Lomé II, *Economisch-Statistische Berichten*, 65e jg., no. 3255, 21 mei, p. 619-622.
- (1980b), Recycling van oliedollars, *Economisch-Statistische Berichten*, 65e jg., no. 3265, 30 juli, p. 857-859.
- Manilla-document (1976), *Manila Declaration and Programme of Action; Report on the Ministerial Meeting of the Group of 77, Manila 26 January to 7 February 1976*, Department of Foreign Affairs, Manila 1976.
- Manley, M. & W. Brandt en andere contribuanten (1985), *Global Challenge; From Crisis to Cooperation: Breaking the North-South Stalemate*, (Report of the Socialist Internationalist Committee on Economic Policy), Pan Books, London.
- Marres, P.J.Th. (1980), Kluistert binding Nederlands hulp?, *Internationale Spectator*, jg.xxxiv, no.3, maart, p. 131-139.
- Martijn, J. (1975), Geld, goud en wanhoop, *Internationale Spectator*, Jg.xxix, no.12, december, p. 724-728.
- McNamara, R. (1972), President Werelbank: Ontwikkelingshulp schiet schromelijk tekort, *Internationale Samenwerking*, jg.5, no.10, december, p. 244-251.
- (1973), *One Hundred Countries, Two Billion People; The Dimensions of Development*, Praeger Publ., New York, Washington, London.
- Meadows, D.L. (1972), *Rapport van de Club van Rome: De grenzen aan de groei* (Aula 500), Het Spectrum, Utrecht/Antwerpen.

- Meel, P. (1991), Het mechanisme van de gekwetste trots: Surinaamse 'revolutie' in historisch perspectief, *Internationale Spectator*, Jg.xlv, no.5, mei, p. 312-319.
- (2008), Henck Arron, de politicus, in: Hoeft, Meel, en Renders, red. 2008, p. 173-194.
- Meer, A.J. van der (1969), Nogmaals: evaluatie, *Economisch-Statistische Berichten*, 54e jg., No. 2703, 9 juli, p. 692-693.
- Meijer, H. (1994), *Den Haag-Djakarta; De Nederlands-Indonesische betrekkingen 1950-1962*, Het Spectrum/Aula, Utrecht.
- (2003), 'Een hinderlijke formaliteit'; *Nederland, Indonesië en de volksraadpleging op Nieuw-Guinea in de zomer van 1969*, in: Graaff et al., red. (2003), p. 177-198.
- Melkert, A. (1981), *Het Nederlands buitenlands beleid onder het kabinet-Den Uyl: continuïteit of keerpunt?* (doctoraalscriptie), Mededelingen no. 30 van de Subfaculteit der Algemene Politieke en Sociale Wetenschappen (febr.1983), Universiteit van Amsterdam.
- red. (1986), *De volgende minister; Ontwikkelingssamenwerking binnen het kabinet: 1965 tot ?,* Novib, 's Gravenhage.
- Mennes, L.B.M. (1976), Selectieve groei en ontwikkelingssamenwerking (Economische structuurnota 2), *Economisch Statistische Berichten*, 61e jg., no.3064, 4 augustus, p. 731-733.
- Metzemaekers, L. (1975), Rambouillet positief gewaardeerd, *Internationale Spectator*, Jg. xxix, no.12, 8 december, p. 748-751.
- Middelaar, L. van (2009a), *De passage naar Europa; Geschiedenis van een begin*, Historische Uitgeverij.
- (2009b), Leve de president van Europa! *NRC Handelsblad*, Opinie & Debat, 21-22 november, p. 1-3.
- MinAZ (1965), Regeringsverklaring Minister-President Cals op 27 april 1965, *Handelingen Tweede Kamer*, 36^{ste} vergadering, Zitting 1964-1965, p. 1305-1318.
- (1967), Regeringsverklaring Minister-President De Jong, *Handelingen Tweede Kamer*, Buitengewone Zitting 1967, 3^{de} vergadering – 18 april, p. 24-29.
- (1971), Regeringsverklaring Minister-President Biesheuvel, *Handelingen Tweede Kamer*, Zitting 1971, 5de vergadering - 3 augustus, p. 138-147.

- (1972), Brief van de Minister-President (over onder andere de ministeriële taakverdeling inzake Unctad-3), *Handelingen Tweede Kamer*, Zitting 1971-1972 – 11743, Nr.1, d.d. 9 maart.
- (1973a), Regeringsverklaring Minister-President Den Uyl, *Handelingen Tweede Kamer*, Zitting 1972-1973, 41ste vergadering - 28 mei, p. 1563-1573.
- (1973b), Taakverdeling tussen de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de Ministers van Financiën en van Economische Zaken, Brief van de Minister-President, Nr. 1, d.d. 13 november, *Handelingen Tweede Kamer*, Zitting 1972-1973 – 12 697.
- (1981), *Herooverweging collectieve uitgaven, Deelrapport 5: Herooverweging ontwikkelingssamenwerking*, *Handelingen Tweede Kamer* 1980-1981, 16 625, Nr.10, Den Haag.
- (1982), *Herooverweging collectieve uitgaven, Deelrapport 35: Rapport van de Herooverwegingswerkgroep 'Ontwikkelingssamenwerking, in het bijzonder onderzoek naar de relatie tussen ontwikkelingssamenwerking en de Nederlandse economie'* *Handelingen Tweede Kamer* 1981-1982, 16 625, Nr.43, Den Haag.
- MinBuza (1950), *Nota betreffende de Nederlandse bijdrage aan het programma der Verenigde Naties voor technische hulp aan economisch laagontwikkelde landen*, (de eerste regeringsnota) *Handelingen Tweede Kamer* 1949-1950, Bijlage 1734 4 (15-7-'50), Den Haag.
- (1956), *Nota inzake de hulpverlening aan minder ontwikkelde gebieden*, (de tweede regeringsnota) *Handelingen Tweede Kamer* 1955-1956, Bijlage 4334 2 (27-4-'56), Den Haag.
- (1962a), *Nota over de hulp aan minder-ontwikkelde landen*, (de derde regeringsnota) *Handelingen Tweede Kamer* 1961-1962, Bijlage 6817 (18-8-'62), Den Haag.
- (1962b), *Memorie van Toelichting, Rijksbegroting 1963, Hoofdstuk V Buitenlandse Zaken*, *Handelingen Tweede Kamer* 1962-1963, 6900, no. 2 en 6.
- (1963), *Memorie van Toelichting, Rijksbegroting 1964, Hoofdstuk V Buitenlandse Zaken*, *Handelingen Tweede Kamer* 1963-1964, 7400, no. 2 en 6.
- (1964), *Memorie van Toelichting, Rijksbegroting 1965, Hoofdstuk V Buitenlandse Zaken*, *Handelingen Tweede Kamer* 1963-1964, 7800, no. 2 en 6.
- (1965a), *Internationale Technische Hulp* (DTH/DGIS, Den Haag), 15e jg., no. 4/5, 19 mei 1965.

- (1965b), *Ontwikkelingshulp*, Voorlichtingsbrochure van DGIS-BuZa, Staatsdrukkerij, Den Haag.
- (1965c), *Internationale Technische Hulp* (DTH/DGIS, Den Haag), 15e jg., no. 8/9, aug./sept.1965.
- (1965d), *Memorie van Toelichting, Rijksbegroting 1966, Hoofdstuk V Buitenlandse Zaken*, Handelingen Tweede Kamer 1965-1966, 8300, no. 2.
- (1965e), *Nota betreffende de Nederlandse ontwikkelingshulp 1966* (eerste ‘begrotingsnota’), Handelingen Tweede Kamer 1965-1966, 8308, no. 1.
- (1966a), *Nederlandse Particuliere Organisaties werkzaam op het terrein van de Ontwikkelingshulp*, (in samenwerking met Novib), Staatsdrukkerij, Den Haag.
- (1966b), *Nota hulpverlening aan minder ontwikkelde landen* (‘Nota-Bot’), Ministerie van Buitenlandse Zaken, ’s-Gravenhage.
- (1966c), *Memorie van Toelichting, Rijksbegroting 1967, Hoofdstuk V Buitenlandse Zaken*, Handelingen Tweede Kamer 1966-1967, 8800, no. 2 t/m 4.
- (1966d), *Nederlandse Hulpprogramma 1967* (tweede ‘begrotingsnota’), Handelingen Tweede Kamer 1966-1967, 8804, no. 1.
- (1966e), *Jaarboek van het Ministerie van Buitenlandse Zaken 1965-1966*, Staatsdrukkerij en Uitgeversbedrijf, ’s Gravenhage.
- (1967a), *Jaarboek van het Ministerie van Buitenlandse Zaken 1966-1967*, Staatsdrukkerij en Uitgeversbedrijf, ’s Gravenhage.
- (1967b), *Memorie van Toelichting, Rijksbegroting 1968, Hoofdstuk V Buitenlandse Zaken*, Handelingen Tweede Kamer 1967-1968, 9300, no. 1 t/m 6.
- (1968), *Memorie van Toelichting, Rijksbegroting 1969, Hoofdstuk V Buitenlandse Zaken*, Handelingen Tweede Kamer 1968-1969, 9800, no. 1 t/m 6.
- (1969a), *Toetsing van de Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking*, Brief van de Minister Zonder Portefeuille, Handelingen Tweede Kamer 1968-1969, 9800, no. 62, 28-5-’69.
- (1969b), *Memorie van Toelichting, Rijksbegroting 1970, Hoofdstuk V Buitenlandse Zaken*, Handelingen Tweede Kamer 1969-1970, 10 300, no. 1 t/m 5.
- (1970), *Memorie van Toelichting, Rijksbegroting 1971, Hoofdstuk V Buitenlandse Zaken*, Handelingen Tweede Kamer 1970-1971, 10 900, no. 1 t/m 5.

- (1971), *Memorie van Toelichting, Rijksbegroting 1972, Hoofdstuk V Buitenlandse Zaken*, Handelingen Tweede Kamer 1971-1972, 11 500, no. 1 t/m 5.
- (1972), *Memorie van Toelichting, Rijksbegroting 1973, Hoofdstuk V Buitenlandse Zaken*, Handelingen Tweede Kamer 1972-1973, 12 000, no. 2 en 3.
- (1973a), *Uitvoering en verantwoording beleid 1972*, Voorlichtingsdienst Ontwikkelingssamenwerking BuZa (brochure no.1), Den Haag.
- (1973b), *Memorie van Toelichting, Rijksbegroting 1974, Hoofdstuk V Buitenlandse Zaken*, Handelingen Tweede Kamer 1973-1974, 12 600, no. 2 en 3.
- (1973c), *Het Nederlandse ontwikkelingsbeleid 1974*, Voorlichtingsdienst Ontwikkelingssamenwerking BuZa (brochure no. 2), Den Haag.
- (1974a), *Uitvoering en verantwoording beleid 1973*, Voorlichtingsdienst Ontwikkelingssamenwerking BuZa (brochure no. 3), Den Haag.
- (1974b), *Memorie van Toelichting, Rijksbegroting 1975, Hoofdstuk V Buitenlandse Zaken*, Handelingen Tweede Kamer 1974-1975, 13 100, no. 2.
- (1974c), *Het Nederlandse ontwikkelingsbeleid 1975*, Voorlichtingsdienst Ontwikkelingssamenwerking BuZa (brochure no. 5), Den Haag.
- (1974d), *Grondstoffen, schaarste en verdeling*, Voorlichtingsdienst Ontwikkelingssamenwerking BuZa (brochure no. 6), Den Haag
- (1975a), *Symposium on a new international economic order; Report* (Voorlichtingsdienst Ontwikkelingssamenwerking BuZa (brochure)); De Staatsuitgeverij, Den Haag.
- (1975b), *Uitvoering en verantwoording beleid 1974*, Voorlichtingsdienst Ontwikkelingssamenwerking BuZa (brochure no. 8), Den Haag.
- (1975c), *Memorie van Toelichting, Rijksbegroting 1976, Hoofdstuk V Buitenlandse Zaken*, Handelingen Tweede Kamer 1975-1976, 13 600, no. 2.
- (1976a), *Beleidsmatige consequenties van de 7de Speciale Zitting van de Algemene Vergadering van de VN over Ontwikkeling en Internationale Economische Samenwerking*, Handelingen Tweede Kamer 1975-1976, 13 832, nrs. 1-3, d.d. 2 maart 1976 (inclusief Bijlagen I t/m IV).
- (1976b), *Memorie van Toelichting, Rijksbegroting 1977, Hoofdstuk V Buitenlandse Zaken*, Handelingen Tweede Kamer 1976-1977, 14 100, no. 2.

- (1976c), *Nota Bilaterale Ontwikkelingssamenwerking; Om de kwaliteit van de Nederlandse hulp*, Bijlage 4 van de Memorie van Toelichting, Rijksbegroting 1977, Hoofdstuk V Buitenlandse Zaken, Handelingen Tweede Kamer 1976-1977, 14 100, no. 3.
- (1976d), *Conferentie over Internationale Economische Samenwerking*, Handelingen Tweede Kamer 1976-1977, 14 160, no.1: Brief van de Minister van Buitenlandse Zaken, d.d. 30-9-1976.
- (1976e), *Brief van de minister voor ontwikkelingssamenwerking*, d.d. 8-11-1976, over 'Aanvullende Notitie Criteria Landenkeuze', Handelingen Tweede Kamer 1976-1977, 14 100, no. 22.
- (1977a), *Memorie van Toelichting, Rijksbegroting 1978, Hoofdstuk V Buitenlandse Zaken*, Handelingen Tweede Kamer 1977-1978, 14 800, no. 2.
- (1977b), *Jaarboek van het Departement van Buitenlandse Zaken 1976-1977*, Staatsdrukkerij, 's-Gravenhage.
- (1978a), *Memorie van Toelichting, Rijksbegroting 1979, Hoofdstuk V Buitenlandse Zaken*, Handelingen Tweede Kamer 1978-1979, 15 300, no. 2 en 3.
- (1978b), *Jaarboek van het Departement van Buitenlandse Zaken 1977-1978*, Staatsdrukkerij, 's-Gravenhage.
- (1979a), *Brief van de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal* (met enquêtegegevens over OS-uitvoering bij 15 DAC-landen), Handelingen Tweede Kamer, 1978-1979, 15 300 hoofdstuk V, nr. 73, d.d. 31 januari 1979.
- (1979b), *Nota De rechten van de mens in het buitenlands beleid*, Handelingen Tweede Kamer 1978-1979, 15 571, nrs. 1-2, en Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage.
- (1979c), *Memorie van Toelichting, Rijksbegroting 1980, Hoofdstuk V Buitenlandse Zaken*, Handelingen Tweede Kamer 1979-1980, 15 800, no. 2 en 3.
- (1979d), *Nota Ontwikkelingssamenwerking in wereld-economisch perspectief* (de structuurnota, oorspronkelijk verschenen als bijlage V.1 bij MinBuza 1979c, p. 32-172), Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage.
- (1979e), *Nota inzake verbetering van de kwaliteit van de bilaterale hulp* (de kwaliteitsnota, oorspronkelijk verschenen als bijlage V.2a bij MinBuza 1979c, nr. 3, p.173-197; en herdrukt in *Internationale Samenwerking*, 1979, nr. 7/8, p. 349-363).
- (1980a), *Brief van de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Voorzitter*

van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Handelingen Tweede Kamer, 1979-1980, 15 800 hoofdstuk V, nr. 117, d.d. 20 juni 1980.

- (1980b), *Memorie van Toelichting, Rijksbegroting 1981, Hoofdstuk V Buitenlandse Zaken*, Handelingen Tweede Kamer 1980-1981, 16 400, no. 2.
- (1980c), *Nota EG-beleid en ontwikkelingssamenwerking*, Handelingen Tweede Kamer 1980-1981, 16506, nrs. 1-2.
- (1980d), *Nota naar aanleiding van het verslag* (Antwoorden van de ministers Van der Klaauw en De Koning op schriftelijke vragen over MvT voor 1981; ontvangen 11 november 1980), Handelingen Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16 400 hoofdstuk V, nr. 25.
- (1981a), *Nota naar aanleiding van het verslag* (Antwoorden van de ministers Van der Klaauw en De Koning op schriftelijke vragen over MvT voor 1981; ontvangen 22 januari 1981), Handelingen Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16 400 hoofdstuk V, nr. 47.
- (1981b), *Brief van Minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal* (d.d. 25 februari 1981, over de KIT-Nota 'Activiteiten 1980-'85, ontvangen op 18 februari 1981, met deze nota als bijlage), Handelingen Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16 651, nrs. 1-2.
- (1981c), *Notitie: De ontwikkelingssamenwerking tussen Nederland en Suriname sedert 1975, een balans* (juli 1981), Tweede Kamer, zitting 1981, 13 893, nrs. 43-44.
- (1981d), *Memorie van Toelichting, Rijksbegroting 1982, Hoofdstuk V Buitenlandse Zaken*, Handelingen Tweede Kamer 1981-1982, 17 100, no. 2 en 3.
- (1981e), *Nota naar aanleiding van het verslag* (Antwoorden van de ministers Van der Stoep en Van Dijk; ontvangen 27-11-1981), Handelingen Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 17 100 hoofdstuk V, nr. 12.
- (1982), *Memorie van Toelichting, Rijksbegroting 1983, Hoofdstuk V Buitenlandse Zaken*, Handelingen Tweede Kamer 1982-1983, 17 600, no. 2 en 3.
- (1983), *Memorie van Toelichting, Rijksbegroting 1984, Hoofdstuk V Buitenlandse Zaken*, Handelingen Tweede Kamer 1983-1984, 18 100, no. 2 en 3.
- (1984), *Memorie van Toelichting, Rijksbegroting 1985, Hoofdstuk V Buitenlandse Zaken*, Handelingen Tweede Kamer 1984-1985, 18 600, no. 2 en 3.
- (1985), *Memorie van Toelichting, Rijksbegroting 1986, Hoofdstuk V Buitenlandse Zaken*, Handelingen Tweede Kamer 1985-1986, 19 200, no. 2 en 3.

- (1985), *Jaarverslag Ontwikkelingssamenwerking 1984*, Den Haag, DGIS.
- (1986), *Jaarverslag Ontwikkelingssamenwerking 1985*, Den Haag, DGIS.
- (1993), *Normverva(n)ging; Een bijdrage aan de discussie over de budgettaire norm voor internationale samenwerking*, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Voorlichting Ontwikkelingssamenwerking, Den Haag (september).
- (1999), *Fifty years of Dutch Development Cooperation: from charity to necessity*, KIT Press, Amsterdam.
- (2004), *Een rijke relatie; Suriname en Nederland: heden en toekomst*, Beleidsnotitie Suriname, Minbuza website.
- (2016), *Vernieuwing ODA en Partnerlandenlijst*, Brief van minister L.Ploumen, 19 september 2016, MinBuza, Den Haag.
- (2018), *Investeren in Perspectief; Goed voor de wereld, goed voor Nederland*, Beleidsnota minister S.Kaag, Beleidsnota, mei 2018, MinBuza, Den Haag.
- MinEZ (1964), *Verslag van de delegatie van het Koninkrijk der Nederlanden naar de Conferentie inzake Handel en Ontwikkeling der Verenigde Naties*, Ministerie van Economische Zaken, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage
- (1968), *Verslag van de delegatie van het Koninkrijk der Nederlanden naar de Tweede Conferentie inzake Handel en Ontwikkeling der Verenigde Naties*, Ministerie van Economische Zaken, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage.
- (1972), *Verslag van de delegatie van het Koninkrijk der Nederlanden naar de Derde Conferentie inzake Handel en Ontwikkeling der Verenigde Naties*, Deel I en II, Ministerie van Economische Zaken, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage.
- (1974), *Memorie van Toelichting, Rijksbegroting 1975, Hoofdstuk XIII Economische Zaken*, Handelingen Tweede Kamer 1974, 13 100, no. 1 en 2.
- (1976), *Verslag van de delegatie van het Koninkrijk der Nederlanden naar de Vierde Conferentie inzake Handel en Ontwikkeling der Verenigde Naties*, Ministerie van Economische Zaken, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage.
- (1979), *Verslag van de delegatie van het Koninkrijk der Nederlanden naar de Vijfde Conferentie inzake Handel en Ontwikkeling der Verenigde Naties*, Ministerie van Economische Zaken, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage.
- MinEZBuza (1967), *Conferentie der Verenigde Naties inzake Handel en Ontwikkeling*

(U.N.C.T.A.D.), Brief van de ministers van Economische Zaken en Zonder Portefeuille (zonder datum) over de kansen voor Unctad-2, Handelingen Tweede Kamer 1967-1968, 9431, Nr. 1.

----- (1968), *Conferentie der Verenigde Naties inzake Handel en Ontwikkeling* (U.N.C.T.A.D.), Brief van de ministers van Economische Zaken en Zonder Portefeuille, d.d. 21 mei 1968, over de uitkomsten van Unctad-2, Handelingen Tweede Kamer 1967-1968, 9431, Nr. 5.

----- (1972), *Nota UNCTAD-III*, Brief van de ministers van Economische Zaken en Zonder Portefeuille, d.d. 9-3-1972, over de komende conferentie in Santiago, Handelingen Tweede Kamer 1971-1972, 11744, Nr. 1 en 2.

----- (1980), *Internationale Arbeidsverdeling: Bevordering industriële activiteiten in ontwikkelingslanden en structuurverbetering in Nederland* (Brief van de Ministers voor Ontwikkelingssamenwerking en van Economische Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal), Handelingen Tweede Kamer, 1979-1980, 15 800 hoofdstuk V, nr. 124, d.d. 7 juli 1980. (Ook afgedrukt in IS, nr. 7, 1980, p. 275-279.)

MinFin (1958), *Nota betreffende de Toestand van 's Rijks Financiën*, 1959 (Miljoenennota), Handelingen Tweede Kamer 1958-1959, 5300, Nr. 1.

----- (1961), *Nota betreffende de Toestand van 's Rijks Financiën*, 1962 (Miljoenennota), Handelingen Tweede Kamer 1961-1962, 6500, Nr. 1.

----- (1962), *Nota betreffende de Toestand van 's Rijks Financiën*, 1963 (Miljoenennota), Handelingen Tweede Kamer 1962-1963, 6900, Nr. 1.

----- (1963), *Nota betreffende de Toestand van 's Rijks Financiën*, 1964 (Miljoenennota), Handelingen Tweede Kamer 1963-1964, 7400, Nr. 1.

----- (1964), *Nota betreffende de Toestand van 's Rijks Financiën*, 1965 (Miljoenennota), Handelingen Tweede Kamer 1964-1965, 7800, Nr. 1.

----- (1965), *Nota wijziging omvang rijksuitgaven en dekkingsplan*, 1966, Handelingen Tweede Kamer 1965-1966, 8362, Nr. 1.

----- (1968), *Nota over de Toestand van 's Rijks Financiën*, 17 september 1968, (Miljoenennota), Handelingen Tweede Kamer 1968-1969, 9800, nr. 1.

----- (1969), *(Wetsontwerp Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden)*, Handelingen Tweede Kamer 1968-1969, 10003, nrs. 1 t/m 3.

----- (1970), *Nota over de Toestand van 's Rijks Financiën*, 15-9-1970, (Miljoenennota), Handelingen Tweede Kamer 1970-1971, 10 900, nr. 1.

- (2014), *Verdragen op het gebied van directe belastingen per 1-10-2014*.
- MinSoZa (1975), *Nota inzake de Werkgelegenheid* (mede namens de ministers van EZ, Fin., V&RO en O&W, Handelingen Tweede Kamer 1974-1975, 13318, Nr. 1-3 (d.d. 20-2-1975).
- MinV&W (1970), *Retorsiewet zeescheepvaart* (van de Staatssecretaris van V&W, mede namens de Ministers van BuZa, EZ en L&V), Handelingen Tweede Kamer 1969-1970, 10523, Nr. 1-4 (d.d. 29-1-1970).
- (1971a), *Memorie van Antwoord* (op Tweede Kamer 1970c), Handelingen Tweede Kamer 1970-1971, 10523, Nr. 6 (d.d. 18-3-1971).
- (1971b), *Nota van Wijzigingen* (naar aanleiding van Tweede Kamer 1970c), Handelingen Tweede Kamer 1970-1971, 10523, Nr. 7 (d.d. 18-3-1971).
- Monteiro, M. & K. Biekart (2014), Maatschappelijke organisaties, de weg kwijt?, in: Verwer, Schulpen & Ruben, red., 2014, p. 248-258.
- Moquette, F.G. (1993), *Van BEP tot BEB; De aanpassing van de bestuurlijke structuren aan de ontwikkelingen van de buitenlandse economische betrekkingen in Nederland sinds 1795* (Proefschrift Leiden, 11-11-1993).
- Muljono, S. (1975), Nederland geeft zichzelf ontwikkelingshulp, *NRC Handelsblad*, 13-12-1975, p. 12.
- Muller, M.H. (1983), De onzekere toekomst van de gedragscode van de Verenigde Naties voor transnationale ondernemingen, *Internationale Spectator*, Jg. xxxvii, no. 11, november, p. 706-713.
- Myrdal, G. (1971), *The Challenge of World Poverty; A World Anti-Poverty Programme in Outline*, Pelican/Penguin Books, Harmondsworth.
- NAR (1965a), *Advies Nederlands Consortiumbeleid*, No. 1, Nationale Raad van Advies inzake Hulpverlening aan Minder-Ontwikkelde Landen, Den Haag (maart).
- (1965b), *Advies Algemene Samenstelling Hulpprogramma 1966*, No. 7, Nationale Raad van Advies inzake Hulpverlening aan Minder Ontwikkelde Landen, Den Haag (augustus).
- (1967), *Advies Algemene Samenstelling Hulpprogramma 1968*, No. 18, Nationale Raad van Advies inzake Hulpverlening aan Minder Ontwikkelde Landen, Den Haag (juli).
- (1968a), *Advies Caraïbisch Gebied*, No. 22, Nationale Raad van Advies inzake Hulpver-

lening aan Minder Ontwikkelde Landen, Den Haag (juni).

- (1968b), *Advies Ontwikkelingsstrategie en Handvest*, No. 25, Nationale Raad van Advies inzake Hulpverlening aan Minder Ontwikkelde Landen, Den Haag (oktober).
- (1969a), *Advies Vernieuwing van de Conventie van Yaoundé*, No. 26, Nationale Raad van Advies inzake Hulpverlening aan Minder Ontwikkelde Landen, Den Haag (januari).
- (1969b) *Advies Algemene Samenstelling Hulpprogramma 1970*, No. 28, Nationale Raad van Advies inzake Hulpverlening aan Minder Ontwikkelde Landen, Den Haag (mei).
- (1970a), *Advies Functionele Concentratie Bilaterale Projecten- en Deskundigenprogramma*, No. 29, Nationale Raad van Advies inzake Hulpverlening aan Minder Ontwikkelde Landen, Den Haag (april).
- (1970b), *Advies Algemene Samenstelling Hulpprogramma 1971*, No. 30, Nationale Raad van Advies inzake Hulpverlening aan Minder Ontwikkelde Landen, Den Haag (mei).
- (1971a), *Advies De structuur van de Nederlandse economie en de internationale arbeidsverdeling*, No. 31, Nationale Raad van Advies inzake Hulpverlening aan Minder Ontwikkelde Landen, Den Haag (februari).
- (1971b) *Advies Wettelijke Regeling voor de Hulpverlening aan Ontwikkelingslanden*, No. 32, Nationale Raad van Advies inzake Hulpverlening aan Minder Ontwikkelde Landen, Den Haag (april).
- (1971c), *Advies Vierjarenprogramma*, No. 34, Nationale Raad van Advies inzake Hulpverlening aan Minder Ontwikkelde Landen, Den Haag (april).
- (1971d), *Advies Re-adaptatiefonds*, No. 37, Nationale Raad van Advies inzake Hulpverlening aan Minder Ontwikkelde Landen, Den Haag (december).
- (1972a), *Advies UNCTAD III*, No. 39, Nationale Raad van Advies inzake Hulpverlening aan Minder Ontwikkelde Landen, Den Haag (maart).
- (1972b), *Advies Evaluatie van de Nederlandse Ontwikkelingshulp*, No. 40 Nationale Raad van Advies inzake Hulpverlening aan Minder Ontwikkelde Landen, Den Haag (augustus).
- (1973a), *Advies EEG-Ontwikkelingssamenwerking*, No. 41, Nationale Raad van Advies inzake Hulpverlening aan Minder Ontwikkelde Landen, Den Haag (april).
- (1973b), *Advies Schuldenproblemen Ontwikkelingslanden*, No. 44, Nationale Raad van

Advies inzake Hulpverlening aan Minder Ontwikkelde Landen, Den Haag (juni).

- (1973c), *Advies Stabilisatie Exportopbrengsten Ontwikkelingslanden*, No. 46, Nationale Raad van Advies inzake Hulpverlening aan Minder Ontwikkelde Landen, Den Haag (oktober).
- (1973d), *Advies Zuivering van de Hulp*, No. 47, Nationale Raad van Advies inzake Hulpverlening aan Minder Ontwikkelde Landen, Den Haag (december).
- (1974), *Advies Oliecrisis en Ontwikkelingssamenwerking*, No. 49, Nationale Raad van Advies inzake Hulpverlening aan Minder Ontwikkelde Landen, Den Haag (juni).
- (1975a), *Advies Suriname*, No. 52, Nationale Advies Raad voor Ontwikkelingssamenwerking, Staatsuitgeverij, Den Haag (februari).
- (1975b), *Advies De toekomstige beschikbaarheid van metallische mineralen*, No. 53, Nationale Advies Raad voor Ontwikkelingssamenwerking, Staatsuitgeverij, Den Haag (juni).
- (1975c), *De Nieuwe Internationale Economische Orde, Rapport van de studiedag inzake de consequenties van de 6e en 7e Speciale Zittingen van de Algemene Vergadering der Verenigde Naties gehouden te Den Haag op 11 november 1975*, Nationale Advies Raad voor Ontwikkelingssamenwerking, Staatsuitgeverij, Den Haag.
- (1976), *Toekomstige Grondslagen voor Ontwikkelingssamenwerking* (verslag van een discussie en een studiedag op 25 november 1976), Nationale Advies Raad voor Ontwikkelingssamenwerking, Staatsuitgeverij, Den Haag.
- (1977), *Advies Bilaterale Ontwikkelingssamenwerking*, No. 55, Nationale Advies Raad voor Ontwikkelingssamenwerking, Staatsuitgeverij, Den Haag (november).
- (1978a), *Advies Nederlandse Antillen*, No. 59, Nationale Advies Raad voor Ontwikkelingssamenwerking, Staatsuitgeverij, Den Haag (juni).
- (1978b), *Advies Handelsbeleid en Ontwikkelingslanden*, No. 60, Nationale Advies Raad voor Ontwikkelingssamenwerking, Staatsuitgeverij, Den Haag (september).
- (1979a), *Advies De Wereldvoedselvoorziening en het EEG-landbouwbeleid*, No. 61, Nationale Advies Raad voor Ontwikkelingssamenwerking, Staatsuitgeverij, Den Haag (maart).
- (1979b), *Advies UNCTAD V*, No. 62, Nationale Advies Raad voor ontwikkelingssamenwerking, Staatsuitgeverij, Den Haag (april).

- (1979c), *Advies Particuliere Buitenlandse Investeringsen en Multinationale Ondernemingen*, No. 63, Nationale Advies Raad voor Ontwikkelingssamenwerking, Staatsuitgeverij, Den Haag (mei).
- (1979d), *Advies inzake het Grondstoffenvraagstuk*, No. 64, Nationale Advies Raad voor Ontwikkelingssamenwerking, Staatsuitgeverij, Den Haag (oktober).
- (1979e), *Advies UNIDO III*, No. 65, Nationale Advies Raad voor Ontwikkelingssamenwerking, Staatsuitgeverij, Den Haag (december).
- (1979f), *Commentaar op de regeringsnota's 'Ontwikkelingssamenwerking in wereldeconomisch perspectief' en 'Verbetering van de kwaliteit van de bilaterale hulp'*, No. 66, Nationale Advies Raad voor Ontwikkelingssamenwerking, Staatsuitgeverij, Den Haag (december).
- (1980), *Advies Ontwikkelingsstrategie voor het Derde Ontwikkelingsdecennium der Verenigde Naties*, No. 68, Nationale Advies Raad voor Ontwikkelingssamenwerking, Staatsuitgeverij, Den Haag (mei).
- (1981a), *Advies Internationale Financiële Problemen en Ontwikkelingslanden*, No. 69, Nationale Advies Raad voor Ontwikkelingssamenwerking, Staatsuitgeverij, Den Haag (februari).
- (1981b), *Advies Minst-ontwikkelde Ontwikkelingslanden*, No. 71, Nationale Advies Raad voor Ontwikkelingssamenwerking, Staatsuitgeverij, Den Haag (juni).
- (1981c), *Advies Multivezelakkoord*, No. 74, Nationale Advies Raad voor Ontwikkelingssamenwerking, Staatsuitgeverij, Den Haag (oktober).
- (1981d), *Advies Landbouwontwikkeling*, No. 75, Nationale Advies Raad voor Ontwikkelingssamenwerking, Staatsuitgeverij, Den Haag (oktober).
- (1984), *Advies Bedrijfsleven en Ontwikkelingssamenwerking*, No. 79, Nationale Advies Raad voor Ontwikkelingssamenwerking, Staatsuitgeverij, Den Haag (januari).
- (1986), *Advies Omvang, besteding en financieringswijze van de ontwikkelingshulp*, No. 87, Nationale Advies Raad voor Ontwikkelingssamenwerking, Staatsuitgeverij, Den Haag (mei).
- (1997), *Raadkamer en Kameraad; Terugblik op 33 jaar advieswerk; Jaarverslag 1995-1996*, Nationale Advies Raad voor Ontwikkelingssamenwerking, Staatsuitgeverij, Den Haag (augustus).

Nasar, S. (2011). *De wil tot welvaart; Het verhaal van geniale economen*, De Bezige Bij, Amsterdam.

- NCO (1980), *Verslag 1977-1979 & Jaarplan 1980*, Amsterdam (mei).
- (1981), *Jaarverslag 1980*, Amsterdam.
- (1982), *Jaarverslag 1981*, Amsterdam.
- (1983), *Jaarverslag 1982*, Amsterdam (juni).
- ed. (1972), *UNCTAD III Symposium Report, January 1972 The Hague*, (Netherlands' National Committee for Development Strategy), Staatsuitgeverij, The Hague.
- Nekkers, J.A., & P.A.M. Malcontent, red. (1999), *De geschiedenis van vijftig jaar Nederlandse ontwikkelingssamenwerking 1949-1999*, Sdu Uitgevers, Den Haag
- Newbery, D.M.G. & J.E. Stiglitz (1981), *The theory of commodity price stabilization; A study in the economics of risk*, Oxford University Press.
- Niekerk, A.E. van (1981), Het Brandt-rapport is vlees noch vis, *Economisch-Statistische Berichten*, 66e jg., no. 3306, 27 mei, p. 516-518.
- Nieuwkerk, M. van, & R.P. Sparling (1985), *De Internationale Investeringspositie van Nederland*, Monetaire Monografieën Nr. 4-1985, Kluwer, Deventer.
- Nispen tot Pannerden, jhr. F.K.M. van (1993), *Het dossier Heroverweging* (proefschrift EUR).
- Novib (1964), Nota betreffende hulpverlening aan en samenwerking met ontwikkelingslanden, *Wereld-in formatie*, 6e jg., no. 4, p. 4-10.
- Nusselder, H. (1995), Het Gemeenschappelijk Grondstoffenfonds na vijf jaar, *Internationale Spectator*, jg. 49, nr. 4, april, p. 224-229.
- ODI (1971), *Britain, the EEC and the Third World* (gebaseerd op een in April 1971 gehouden international seminar), Overseas Development Institute, London.
- (1976), *Briefing Paper: The Paris Conference on International Economic Co-operation (CIEC)*, Overseas Development Institute, London (August).
- OECD (1993), *Towards Greater Untying of Aid*, DCD/DAC/FA(92)/REV1, Paris.
- (2001), *Untying Aid to the Least Developed Countries*, OECD Policy Brief, July, Paris.
- Ohlin, G. (1966), *Foreign Aid Policies Reconsidered*, Development Centre OECD, Paris.
- Oostindie, G. (2003), De smalle marges van het Nederlandse Antillenbeleid, *Internationale Spectator*, jg. 57, nr. 11, november, p. 515-518.

- (2004), De teloorgang van een bijzondere relatie, in: Dijck, red. (2004), p. 17-38.
- Oostindie, G. & I.Klinkers (2001), *Knellende Koninkrijksbanden; Het Nederlandse dekolonisatiebeleid in de Caraïben, 1940-2000* (Delen I, II en III), Amsterdam U.P.
- Oostvoorn, F.van (1976), Grondstoffenkartels: een hoopgevend perspectief voor de ontwikkelingslanden? *Economisch-Statistische Berichten*, 61e jg., no. 3050, 28 april, p. 410-414.
- Oranje, J. (2004a), Slappe Surinaamse vlag in een mist van rancune, *NRC-Handelsblad*, 3-3-2004.
- (2004b), Surinamers over hun haat-liefdeverhouding met Nederland: Steentjes in de schoenen, *NRC-Handelsblad*, 1 mei.
- PAK (1972), *Nederland en de konferentie voor handel en ontwikkeling: UNCTAD-III*, Nota van een studiegroep van de PvdA, D'66 en PPR, Amsterdam (maart).
- Panchamukhi, V.R. (1993), The Future of Non-Alignment, in Ahuja, Coppens & Van der Wusten, eds. 1993, p. 205-218.
- Parlement & Politiek (2004a), *Kabinet-Biesheuvel I en II (1971-1973)* (printversie 22-3-2004, p. 1-7).
- (2004b), *Kabinetscrisis 1972: uittreden DS'70* (printversie 22-3-2004, p. 1-2).
- Patijn, C.L. (1970), Het Nederlandse buitenlandse beleid, in *Internationale Spectator*, jg. xxiv, Nr. 1, 8 januari, p. 14-23.
- Pearse, E. & Robert Kahn (1970), *The White Tribes of Europe; Britain, the Common Market and developing countries* (published by Action for World Development and Church's Action for World Development, 27 pages, London).
- Pearson, L.B. (1969), *Partners in Development; Report of the Commission on International Development*, Praeger, New York e.a.
- Pels, K. & J.Landman, Lijn Pronk wordt niet afgebroken, in *Bijeen*, februari, p. 8-9.
- Peppelenbosch, P.G.N. (1974), Bewustmaking! Maar waarvan? Enige kritische kanttekeningen bij de NCO-beleidsnota, *Internationale Spectator*, jg. xxviii, Nr.21, 8 december, p. 725-730.
- Peters, F.H. (1999), Van de nood een deugd; Technische hulp na de dekolonisatie, in Nekkers & Malcontent, red. (1999), p. 83-113.

- Pluijm, Th. van der (1977), Het Internationale Fonds voor Agrarische Ontwikkeling; Kanttekeningen bij de oprichting van een nieuw financieringsorgaan, *Internationale Spectator*, jg.xxxi, no.12, december, p. 745-756.
- Polak, J.J. (1982), Blaam voor noodzaak tot aanpassing ten onrechte bij IMF, *Aspecten van Internationale Samenwerking*, 15e jg., nr.4, p. 149-155.
- Posthumus, G.A. (1977), Integratie bij Buitenlandse Zaken; Een visie vanuit het Ministerie, *Internationale Spectator*, jg. xxxi, nr.3, maart, p. 186-192.
- (1999), Een ‘ideale vorm van hulp’; Bilaterale financiële hulpverlening, het India Consortium en de IGGI, in Nekkers & Malcontent, red. (1999), p. 145-162.
- Power, S. (2019), *Leerschool van een idealist; Memoires*, Atlas Contact, Amsterdam.
- PPR (1971), *Het werkerterrein is de wereld; een uitgave over de ontwikkelingssamenwerking door de Commissie Vredespolitiek*, Politieke Partij Radikalen, Amsterdam (januari).
- Pratt, C., ed. (1989), *Internationalism under Strain: The North-South Policies of Canada, the Netherlands, Norway, and Sweden*, University of Toronto Press, Toronto etc.
- (1990), *Middle Power Internationalism; The North-South Dimension*, McGill-Queen's University Press, Kingston & Montreal etc.
- Prebisch, R. (1964), *Towards a new trade policy for development. Report by the secretary-general of the United Nations Conference on Trade and Development*, New York, United Nations.
- (1971), *De grote taak van Latijns-Amerika; Structuurverandering en ontwikkeling*; in: Deelgenoten in Ontwikkeling III, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, p.vii-xxvi en 1-361.
- Pronk, J.P. (1969a), Evaluatie, *Economisch-Statistische Berichten*, 54e jg., no.2700, 18 juni, p. 625-626 + 632.
- (1969b), Naschrift (bij Van der Meer 1969), *Economisch-Statistische Berichten*, 54e jg., no. 2703, 9 juli, p. 693-694.
- (1970a), Eén procent, *Economisch-Statistische Berichten*, 55e jg., no. 2734, 28 februari, p. 183.
- (1970b), EEG, Engeland en Derde Wereld, *Economisch-Statistische Berichten*, 55e jg., no. 2759, 12 augustus, p. 759.

- (1971a), Naar een Europees ontwikkelingsbeleid? (I), *Economisch-Statistische Berichten*, 56e jg., no. 2820, 20 oktober, p. 927.
- (1971b), Naar een Europees ontwikkelingsbeleid? (II), *Economisch-Statistische Berichten*, 56e jg., no. 2827, 8 december, p. 1091 en 1106.
- (1972a), Zonder portefeuille, *Economisch-Statistische Berichten*, 57e jg., no. 2834, 2 februari, p. 99.
- (1972b), Halverwege Unctad III, *Economisch-Statistische Berichten*, 57e jg., no. 2849, 17 mei, p. 475.
- (1973), Naar een geïntegreerd Europees ontwikkelingsbeleid?, *Internationale Spectator*, jg.xxvii, no.5, 8 maart, p. 166-173.
- (1976), Bedrijfsleven en ontwikkelingssamenwerking (Rede voor de Nederlandse Maatschappij voor Nijverheid en Handel, 25-2-1976), *Internationale Samenwerking*, 1976-2, p. 45-52.
- (1977a), *Gelijke kansen voor allen in alle landen* (Selectie uit de redevoeringen van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, uitgave van de Voorlichtingsdienst Ontwikkelingssamenwerking, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag, z.j.).
- (1977b), Naschrift (in reactie op veertien commentaren), *Internationale Spectator*, jg.xxxi, no. 9, september, p. 569-580.
- (1977c), Hollands Dagboek, *NRC Handelsblad*, 5 november.
- (1978a), Schrappen speciale hulp overbodige beslissing, *NRC Handelsblad*, 12-9-1978.
- (1978b), Schrappen speciale hulp schaadt toekomstig beleid, *NRC Handelsblad*, 13-9-1978.
- (1979), Een pauze in de Noord-Zuiddialoog, *Internationale Spectator*, jg.xxxiii, no.9, september, p. 558-559.
- (1980), Voorwoord, in Brandt et al. (1980b), p. ix-x.
- (1981a), Een keuze voor een enkel-spoorbeleid, in WBS (1981), p. 142-157.
- (1981b), Cancún heeft impasse doorbroken, *de Volkskrant*, 26 oktober.
- (1986), Opinie, Drs. J.P.Pronk, minister voor ontwikkelingssamenwerking 1973-

- ‘77, in Melkert, A., red. (1986), p. 103-111.
- (1989), De linker- en de rechterhand in de Nederlandse ontwikkelingshulp (recensie van Hoebink, 1988), *Derde Wereld*, 89-3 (jaargang 8, oktober), p. 13-35.
- (2002), *De Autonomie van Suriname*, Multatuli-lezing, Breda, 1 November 2002 (www.janpronk.nl).
- (2018-2019), Het recht van de sterkste, in: *Vice Versa*, Winter 2018/19, p.20-23.
- Putten, J. van der, (1974), *Chili '71-'74*, Van Genneep, Amsterdam.
- (1981a), Reagan stelt voorwaarden in Cancun, *de Volkskrant*, 23 oktober.
- (1981b), Noord-Zuid-top mild beoordeeld, *de Volkskrant*, 26 oktober.
- Quarles van Ufford, PH. (1980), Medefinanciering: een effectief middel voor doelgroepenbeleid in Indonesië, *Internationale Spectator*, jg.xxxiv, nr.12, december, p.735-744.
- Randwijk, H.M.van (1964), Ondermaans Commentaar IV: Twee redevoeringen, die op de wereldhandelsconferentie niet werden uitgesproken, in *Maatstaf*, jg.12, no. 3, juni, p. 212-232.
- (1968), *Heet van de naald; Keuze uit het werk van een man in verzet*, Bert Bakker, Den Haag.
- Reuber, G.L., et al. (1973), *Private foreign investment in development*, Clarendon Press, Oxford.
- Ringnalda, G. (1999), *Verwachtingen en teleurstellingen; De Nederlandse rol in het VN-ontwikkelingsbeleid 1960-1980*, in in Nekkers & Malcontent, red. (1999), p. 201-216.
- Rostow, W.W. (1956), The Take-Off into Self-Sustained Growth, *The Economic Journal*, Vol. 66 (March), p. 25-48.
- Rote, R. (1981), 'Voor de voet weg' – ontwikkelingsbeleid onder De Koning, *Internationale Spectator*, jg. xxxv, nr.6, juni, p. 313-318.
- Rothstein, R.L. (1977), *The Weak in the World of the Strong; The Developing Countries in the International System*, Columbia University Press, New York
- (1979), *Global Bargaining; UNCTAD and the Quest for a New International Economic Order*, Princeton University Press, Princeton N.J.
- Rutgers-Sluijter, P. (1967), Minister Udink: hoe consequent ben je?, *Vice Versa*, 1e jg., no. 5,

p. 3-5.

Ruyter, Th. (1976), De Derde Wereld en de nieuwsvoorziening; Naar een nieuwe internationale ordening van de informatie?, *Internationale Spectator*, jg. xxx, nr.11, november, p. 655-661.

————— (1979), Niet-gebonden landen kritiseren bestaande economische orde; Topconferentie in Havanna kiest voor nieuwe Noord-Zuiddialoog, *Internationale Samenwerking*, no.9, p. 382-386.

Sauer, D. & F.Burger (1979), Troef verliest zijn kleur; ook voorlichting verandert bij De Koning, *Onze Wereld*, januari, p. 5-8.

Schaaijk, M.van (1981), *Suriname, Ontwikkelingshulp en Democratie; Een standpuntbepaling betreffende het Nederlandse beleid ten aanzien van Suriname*, Nota voor de Surinaamse sectie van de BOW; Uitgave: Stichting ter bevordering van de studie van de Surinaamse economie, Den Haag (februari).

Schaepman, K. (1991), 'Het was een beweging van vergadelaars. De beweging van de zware shag', in Schaepman, red. (1991), p. 9-35.

————— red. (1991), *Zware shag en gironummers; Twaalf Nederlanders over de derde wereld*, Mets/Novib, Amsterdam/'s Gravenhage.

Schaik, R.J. van (1976), *De economische macht van de olieproducerende landen en de mogelijke gevolgen voor de Noord-Zuid verhoudingen* (preadvies voor de jaarlijkse bijeenkomst van de Vereniging voor de Staathuishoudkunde over het energievraagstuk, p. 82-117), M. Nijhoff, Den Haag.

————— (1997), Uit de eerste twintig jaar DGES – Een venster op de Wereld, in: Labohm, H.H.J., red. (1997), p. 82-116.

Scherpenzeel, D. (1972), *Tussen New Delhi en Santiago I*, Internationale Samenwerking Cahier nr. 10 (februari), NOVIB/Keesing, Den Haag.

Schiffmann, Ch. (1975), A negotiation and a convention, *The Courier*, no. 31, March 1973, p. 3-6.

Schmelzer, N. (2004), *Herinneringen van een politiek dier*, Balans, Amsterdam.

Scholten, W. (2012), *Mooie Barend – Biografie van B.W.Biesheuvel 1920-2001*, Bert Bakker, Prometheus, Amsterdam.

Schoonbrood, J. (1980), Topambtenaar ontwikkelingssamenwerking: "De ondernemers zijn laks", *de Volkskrant*, 21 oktober.

- Schrijver, N.J. (1980), Permanente soevereiniteit over natuurlijke hulpbronnen: naast rechten ook plichten?, *Internationale Spectator*, jg.xxxiv, nr.9, september, p. 498-512.
- (1981), De internationale ontwikkelingsstrategie voor de jaren 1981-1990, *Intermediair*, 17e jg., no. 6, 6 februari, p. 1-13.
- (1997), *Sovereignty over Natural Resources; Balancing Rights and Duties*, Cambridge University Press, Cambridge etc.
- (1998), *Begrensde soevereiniteit - 350 jaar na de Vrede van Munster*, Inaugurale Rede VU, Amsterdam, 15 mei.
- Schulpen, L. red. (2001), *Hulp in ontwikkeling; bouwstenen voor de toekomst van internationale samenwerking*, Koninklijke Van Gorcum, Assen
- Schulpen, L., S.Verwer & R.Ruben (2014), De geschiedenis van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking in grafieken, figuren en een enkele tabel, in Verwer, Schulpen en Rueben, red. (2014), p. 422-442.
- Secchi, C. (1972), Internationale financiële en monetaire problemen van ontwikkelingslanden, *Internationale Spectator*, jg.xxvi, nr. 5, 8 maart, p. 405-420.
- Segers, M. (2013), *Reis naar het continent; Nederland en de Europese integratie, 1950 tot heden*, Bert Bakker, Amsterdam.
- Shea, N. (2019), Een nieuwe koude oorlog, in: *National Geographic*, 09/2019, p. 42-65.
- SID (1972), *Towards a new world economy*, (Papers and proceedings of the Fifth European Conference of the Society for Internationale Development, The Hague, October 1971), Rotterdam U.P.
- Siekman, R.C.R. (1982), De volkenrechtelijke toetsing van voorlichtingsprojecten over ontwikkelingssamenwerking vanwege hun subsidiëring door de Nederlandse overheid, *Internationale Spectator*, jg.xxxvi, nr. 6, juni, p. 330-340.
- Sijmons, R. (1981), De Koning stelt zijn Instituut voor de Tropen onder curatele, *Vrij Nederland*, 4 april 1981.
- Singer, H. & J.Ansari (1977), *Rich and Poor Countries*, G.Allen & Unwin Ltd., London.
- Sint, M. & W.Verburg (1980), 'In de ontwikkelingsdiscussie is niets wezenlijks bereikt' (interview met Pronk), *Intermediair*, no.33, 15 augustus, p. 1-5 + 13.
- Sjaloomgroep (1970), 'Scheepvaartconflict tussen arm en rijk', *Kosmodok*, jg.3, no. 9, september 1970, p. 1-6.

- Smit, A. (1987), Grondstoffenovereenkomst is doodgeboren kind, *NRC Handelsblad*, 20 juli.
- Smit, H.P. (1982), *The world rubber economy to the year 2000*, Proefschrift Vrije Universiteit, Amsterdam
- Smulders, H. (1970), Interview met Drs.B.J.Udink: Wat is nodig, bloed of geld? *Panorama*, 21-29 maart, nr. 13, p. 17-21.
- Snijders, M.L. (1977), Nieuwe Informatieorde en democratie zijn niet met elkaar te rijmen, *Internationale Spectator*, jg. xxxi, nr. 12, december, p. 796-800.
- Soest, J. van (1975), *Het begin van de ontwikkelingshulp in de Verenigde Naties en in Nederland 1945-1952*, Proefschrift Katholieke Universiteit van Nijmegen.
- SOSV-team (1974), Vakbeweging en bewustwording; Commentaar bij de beleidsnota van de NCO, *Internationale Spectator*, jg. xxviii, nr. 21, 8 december, p. 735-737.
- South Commission (1990), *The Challenge to the South*, The Report of the South Commission, Oxford U.P., Oxford etc.
- Spanjer, M. (1977), Pronk kan geen garen spinnen met de NCO, *NRC Handelsblad*, 14 maart.
- (1978), Armoede bepalend voor ontwikkelingshulp (interview met minister De Koning), *NRC Handelsblad*, 21 januari.
- Steunenbergh, B. (1981), Het plafond voor ontwikkelingssamenwerking; De omvang en structuur van de Nederlandse ontwikkelingshulp, *Openbare Uitgaven*, jg.13, nr. 3 (juni), p. 110-131.
- Stokke, O., ed., (1989), *Western Middle Powers and Global Poverty; The Determinants of the Aid Policies of Canada, Denmark, the Netherlands, Norway and Sweden*, The Scandinavian Institute of African Studies, Uppsala.
- Stoel, M.van der (1976), Europese eenwording: de Nederlandse waardering van idealen en werkelijkheden (voordracht op 20-11-'75), *Internationale Spectator*, jg.xxx, nr. 1 januari, p. 39-48.
- Strabbing, H. (1998), De coup die mislukt heette, *de Volkskrant*, 25-5-1998.
- Szabó, Z. (2005), Nederlands Ontwikkelingsbeleid: onderweg naar niets, *Liberaal Reveil*, februari, 46e jg., p. 9-12.
- Szász, A. (1979), Het Europees Monetair Stelsel, *Internationale Spectator*, jg.xxxiii, nr. 2, februari, p. 79-87.
- Szirmai, A. (2005), *The Dynamics of Socio-Economic Development*, Cambridge U.P.

- Tak, C. van der, (1972a), Nederland en de 'link'; Speciale trekkingsrechten en de ontwikkelingsfinanciering; Nog geen definitief standpunt, *Internationale Samenwerking*, jg. 5, no.5, mei, p. 109-111.
- (1972b), UNCTAD III – De 'Link'; Band tussen speciale trekkingsrechten en aanvullende ontwikkelingssteun, *Academia*, 27 mei.
- TAS-1, (1973), Nederlandse ontwikkelingshulp in dienst van kapitaalbelangen, *Tijdschrift voor Anti-imperialisme Scholing (v/h Nesbic-bulletin)*, jg. 8, nr. 1 (jan./juni) .
- TAS-3, (1974), Olieconcerns en crisis, *Tijdschrift voor Anti-imperialisme Scholing (v/h Nesbic-bulletin)*, jg.8, nr.3, december 1973 (verschenen in maart 1974).
- TAS, (1975), Redactioneel, *Tijdschrift voor Anti-imperialisme Scholing* (folder), 1 juni.
- Tempel, P.van den (1984), *De Nederlandse ontwikkelingshulp aan Latijns Amerika en het Caribisch gebied* (deelstudie nr.10 van het project 'Binnenlandse beïnvloeding van het buitenlands beleid'), Instituut voor Internationale Studiën, Rijksuniversiteit Leiden.
- Tempel, P.van den, W.Hoekstra, R.de Jongh, R.Manck & S.Wagemaker (1995), *Politici in de schoolbanken; Theoretische concepten in het Nederlandse en het EG-ontwikkelingssamenwerkingsbeleid*, Vakgroep IB&V, PSCF, Universiteit van Amsterdam.
- Terhal, P. (1972), UNCTAD: het gevecht tegen de bierkaai?, *Internationale Spectator*, jg.xxvi, nr.5, 8 maart, p. 434-442.
- Terlingen, J. (1984), Afscheid: Berend Jan Udink verlaat ons land, *Vrij Nederland*, jg. 45, 29 september, p. 3.
- Teszler, R.K. (1978), Nederlandse samenwerking met ontwikkelingslanden, in: Heldring, red. 1978, p. 71-88.
- Thijn, E.van (1978), *Dagboek van een onderhandelaar, 25 mei – 11 november 1977*, Van Gennep, Amsterdam.
- Thijs, G. (2005), *Kleine luyden in ontwikkeling; De Vrije Universiteit en de Derde Wereld, 1955-2005*, Meinema, Zoetermeer.
- Tieleman, H.J. (1973a), De Derde Wereld en de uitbreiding van de EEG, *Internationale Spectator*, Jg.xxvii, no.5 (8 maart), p. 156-165.
- (1973b), *Landbouwpolitiek en Ontwikkelingssamenwerking; Enige kanttekeningen*, Amsterdam.

ningen bij het Gemeenschappelijk Lndbouwbeleid van de Europese Economische Gemeenschap in mondiaal perspectief (dissertatie Vrije Universiteit, 14 december 1973).

Timmler, M. (1968), Mahnung und Warnung aus New Delhi, *Aussenpolitik*, jg. 9, no. 5 (Mai).

Tinbergen, J. (1964), Nieuwere opvattingen over de hulp aan ontwikkelingslanden, *Internationale Spectator*, Jg.xviii, no. 1, p. 20-24.

————— (1977), Pronks beleid en de wereldprioriteiten, *Internationale Spectator*, jg.xxxi, no. 9, september, p. 560-562.

————— (1981a), Een wereldwerkgelegenheidspolitiek, *Internationale Spectator*, jg.xxxv, no. 3, maart, p. 133-138 (plus Replik op vier commentaren, p. 149).

————— (1981b), Over vlees, vis en het rapport-Brandt, *Economisch-Statistische Berichten*, 66e jg., no. 3309, 17 juni, p. 587.

—————, A.J. Dolman & J.van Ettinger, eds. (1976), *RIO: Reshaping the International Order; A Report to The Club of Rome*, Dutton & Co, New York.

—————, J.M. den Uyl, J.P.Pronk & W.Kok (1980), *A New World Employment Plan*, 29 October 1980 (stencil, Den Haag, 21 pgs.). (Een in het Nederlands vertaalde versie verscheen in *Socialisme en Democratie*, december 1980, p. 583-593.)

Toirkens, S.J. (1988), *Schijn en werkelijkheid van het bezuinigingsbeleid 1975-1986* (dissertatie Leiden), Kluwer, Deventer.

Tongeren, P. van (1967), Als ze nu maar nakomen wat ze beloofd hebben, *Nesbic-Bulletin*, jg. 2, nr. 4/5, april/mei, p. 98-107.

————— (1968), Rietsuikeractie 1968: een sukses?, *Nesbic-Bulletin*, jg. 3, nr. 10, 11, 12 december, p. 187-194.

————— (1972), Een onverantwoordelijke wereldmacht: De EEG op UNCTAD-3, *Trans-Aktie* (speciaalnummer in het kader van de Vredesweek 1972), jg. 1, no. 6/7 (augustus), p. 40-51.

————— (1986), Gemeenten gaan buiten hun grenzen: gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking, *Internationale Spectator*, jg.xl, no. 3, maart, p. 159-169.

Tongeren, P. van, & H. van den Bosch (1968), De verkoop van een beleid, *Nesbic-Bulletin*, jg. 3, nr. 4/5, september, p. 35-39.

Traa, M.van (1978), (interview met) Max van der Stoel, in Gortzak, red. (1978), p. 80-95.

Tulloch, Peter (1973), *The Seven Outside; Commonwealth Asia's Trade with the Enlarged EEC* (Overseas Development Institute), ODI 1973.

Tweede Kamer (1955), Verslag van de 40e vergadering ter vaststelling van Hoofdstuk III (Buitenlandse Zaken) van de Rijksbegroting voor 1956, *Tweede Kamer*, Zitting 1955-1956, Deel I, p. 493-544.

————— (1966a), 3^e Vergadering Begrotingscommissie BuZa op 12 januari 1966, *Handelingen Tweede Kamer*, Zitting 1965-1966, p. 731-771.

————— (1966b), Verslag van de vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken, d.d. 13 augustus 1966, *Handelingen Tweede Kamer*, Zitting 1966-1967, 8800, nr. 15.

————— (1967a), Debatten over de regeringsverklaring van Minister-President De Jong *Handelingen Tweede Kamer*, Buitengewone Zitting 1967, 4^{de} en 5^{de} vergaderingen – 19 en 20 april, p. 41-92 en 97-133.

————— (1967b), Behandeling Brief Hoofdpunten beleid ontwikkelingshulp, *Handelingen Tweede Kamer*, Buitengewone Zitting 1967, 18de vergadering – 22 juni, p. 532-585.

————— (1967c), Algemene politieke en financiële beschouwingen over de rijksbegroting 1968, *Handelingen Tweede Kamer*, Zitting 1967-1968, 7^{de} vergadering – 12 oktober, p. 201-255.

————— (1967d), Vaststelling begrotingshoofdstuk XIII (Economische Zaken Unctad deel), *Handelingen Tweede Kamer*, Zitting 1967-1968, 20^{ste} en 21^{ste} vergadering, 20 en 21 december 1967, p. 857-881 en 894-905.

————— (1969), Nota Toetsing Nederlandse ontwikkelingssamenwerking, en stemming over moties, *Handelingen Tweede Kamer*, Zitting 1967-1968, 66ste vergadering, 12 juni 1969, p. 3221 en 3268, en 67^{ste} vergadering, 17-6-1969, p. 3272-3273.

————— (1970a), Behandeling FMO-wet, *Handelingen Tweede Kamer*, Zitting 1969-1970, 43st en 44^{ste} Vergadering, 10 en 11 februari 1970, respectievelijk p. 2114-2138, en p. 2167-2170.

————— (1970b), Vaststelling van de begroting van Buitenlandse Zaken, inclusief Ontwikkelingssamenwerking, voor 1970, *Handelingen Tweede Kamer*, Zitting 1969-1970, 43st t/m 45^{ste} Vergadering, 10 t/m 12 februari 1970, p. 2139-2273.

————— (1970c), Voorlopig Verslag bij het ontwerp Retorsiewet zeescheepvaart, d.d. 1-7-'70, *Handelingen Tweede Kamer*, Zitting 1969-1970, 10523, Nr. 5.

————— (1970d), Vaststelling van de begroting van Buitenlandse Zaken, inclusief Ont-

wikkelingssamenwerking, voor 1971, *Handelingen Tweede Kamer*, Zitting 1970-1971, 31st en 32ste Vergadering, 9 en 10 december 1970, p. 1692 -1777.

- (1971), Eindrapport betreffende de informatiewerkzaamheden van Prof. Dr P.A.J.M.Steenkamp, *Handelingen Tweede Kamer*, Zitting 1970-1971 – Bijlagen 11357, bijlage 9, d.d. 18 juni 1971, p. 23-28; en bijlage 10, d.d. 21 juni 1971, p. 29.
- (1972a), Plenaire behandeling van brief Biesheuvel over taakverdeling Unctad, *Handelingen Tweede Kamer*, Zitting 1970-1971, 57^{ste} vergadering, d.d. 21 maart 1972 (p. 2814-2824), en de stemming over de motie-Pronk, in de 58^{ste} vergadering, d.d. 22-3-1972 (p. 2853).
- (1972b), Stemming over de ‘link’-motie-Pronk, *Handelingen Tweede Kamer*, Zitting 1970-1971, 59^{ste} vergadering, d.d. 11 april 1972 (p. 2880-2881).
- (1972c), Verslag van een mondeling overleg (over Unctad-3 met de ministers Langman en Boertien op 29 juni 1972; verslag d.d. 7 september 1972), *Handelingen Tweede Kamer*, Zitting 1970-1971, 11744, nr. 7, p. 1-2.
- (1975a), Motie Van der Hek c.s. (over de kosten van kapitaalmarktfinanciering van ontwikkelingsleningen, 4 maart 1975), *Handelingen Tweede Kamer*, zitting 1974-1975, 13 100 hoofdstuk V, nr. 28.
- (1975b), Verslag van een mondeling overleg (over FMO en herstructurering op 17 juni 1975), *Handelingen Tweede Kamer*, zitting 1974-1975, 13 100 hoofdstuk V, nr. 41.
- (1977), Herzien regereerakkoord van CDA en VVD, 26 november 1977, *Handelingen Tweede Kamer*, zitting 1977-1978, Bijlagen 14 600, nr. 4.
- (1978a), Regeringsverklaring Minister-President Mr.A.A.M.van Agt, 16 januari 1978, *Handelingen Tweede Kamer*, zitting 1977-1978, p. 331-341
- (1978b), Interpellatie Pronk over NCO-besluiten De Koning, 6 april 1978, *Handelingen Tweede Kamer*, zitting 1977-1978, p. 1918-1934, inclusief noot 7 op p. 1950-1951.
- (1978c), Stemmingen over moties NCO-interpellatie Pronk, 11 april 1978, *Handelingen Tweede Kamer*, zitting 1977-1978, p. 1955.
- (1978d), Verslag van een mondeling overleg (over het concentratielandenbeleid, op 29-6-1978), *Handelingen Tweede Kamer*, zitting 1977-1978, 14 800 hoofdstuk V, nr. 43.
- (1978e), Verslag van een mondeling overleg (vervolggesprek over het concen-

tratielandenbeleid, op 29 augustus 1978), *Handelingen Tweede Kamer*, zitting 1977-1978, 14 800 hoofdstuk V, nr. 46.

- (1978f), Regeling der werkzaamheden, 5 september 1978, *Handelingen Tweede Kamer*, zitting 1978-1979, p. 3335-3353.
- (1978g), Ontwikkelingssamenwerking, 29 november 1978, *Handelingen Tweede Kamer*, zitting 1978-1979, p. 1843-1854.
- (1978h), Ontwikkelingssamenwerking, 20 december 1978, *Handelingen Tweede Kamer*, zitting 1978-1979, p. 2503-2504.
- (1979a), Verslag van een mondeling overleg (over programmasubsidiëring van de NCO op 25 januari 1979), *Handelingen Tweede Kamer*, zitting 1978-1979, 15 300 hoofdstuk V, nr. 94.
- (1979b), Bijlagen bij verslag van een mondeling overleg (over de NCO op 25 Januari 1979, nr. 94), *Handelingen Tweede Kamer*, zitting 1978-1979, 15 300 hoofdstuk V, nr. 96.
- (1980a), Verslag van een mondeling overleg (over programmafinanciering van MFO's op 14-5-1980), *Handelingen Tweede Kamer*, zitting 1980-1981, 16 400 hoofdstuk V, nr. 17.
- (1980b), VCO-behandeling van het OS-deel van de rijksbegroting voor 1981, hoofdstuk V, Buitenlandse Zaken, *Handelingen Tweede Kamer*, zitting 1980-1981, UCV-21, 17 november 1980.
- (1981a), Verslag van een mondeling overleg (met Minister De Koning over de KIT-nota 'Activiteiten 1980-'85' op 8 april 1981), *Handelingen Tweede Kamer*, zitting 1980-1981, 16 651, nr. 3.
- (1981b), Verslag van een mondeling overleg (met Minister De Koning over de nota 'Nieuwe wegen deskundigen' op 29 april 1981), *Handelingen Tweede Kamer*, zitting 1980-1981, 16 400 hoofdstuk V, nr. 93.
- (1981c), Nota naar aanleiding van het Verslag, d.d. 27 november 1981 (Minister Van Dijks antwoorden op vragen van de Tweede Kamer), *Handelingen Tweede Kamer*, zitting 1981-1982, 17 100 hoofdstuk V, nr. 12.
- (1981d), Motie van het lid Herfkens c.s. (voorgesteld 3 december 1981), *Handelingen Tweede Kamer*, zitting 1981-1982, 17 100 hoofdstuk V, nr. 19.
- (1982a), Kamerbespreking wijzigingsvoorstellen NCO, 23 juni 1982, *Handelingen Tweede Kamer*, zitting 1981-1982, 86ste Vergadering, p. 3978-4017.

- (1982b), Stemmingen over de op 23 juni voorgestelde Kamermoties NCO, 25 juni 1982, *Handelingen Tweede Kamer*, zitting 1981-1982, 88ste Vergadering, p. 4148-4150.
- (1982c), Beantwoording vragen Knol door Van Dijk, 26 augustus 1982, *Handelingen Tweede Kamer*, zitting 1981-1982, 91ste Vergadering, p. 4277-4280, en p. 4333, noot 1.
- (1982d), Formatieverslag van drs. R.F.M.Lubbers, 4 november 1982, *Handelingen Tweede Kamer*, zitting 1982-1983, 17 555, nr. 8.
- (1991), Tussenbalans (TK 56), *Handelingen Tweede Kamer*, zitting 1990-1991 (28 februari 1991), p. 56-3224-3229.
- Udink, B.J. (1970a), Ontwikkelingssamenwerking: Scheppen van een nieuwe wereld (Nederlandse versie van een rede voor het Wiener Institut für Entwicklungsfragen op 4 juni 1970), *Internationale Samenwerking*, 3e jg., nr. 5, juni 1970, p. 154-157.
- (1970b), Rede van Z.E. drs. B.J.Udink, *Twee redevoeringen, Algemene Ledenvergadering Koninklijk Instituut voor de Tropen*, 1 oktober 1970, p. 11-16, Amsterdam.
- (1972), (Redevoering 3) Minister Udink (Nederland), in MinBuza 1972a, p. 65-67.
- (1986a), *Tekst en uitleg. Over sturen en gestuurd worden, ervaringen in politiek en bedrijf*, (Memoires), Anthos, Uitgeverij In den Toren, Baarn.
- (1986b), *Opinie*, Drs. B.J.Udink, minister voor ontwikkelingssamenwerking 1967-'71, in Melkert, A., red. (1986), p. 90-103.
- Ul Haq, Mahbub (1973), De crisis in de ontwikkelingsstrategie, *Internationale Samenwerking*, jg.6, no.1, januari, p. 25-29.
- (1976), *The Poverty Curtain – Choices for the Third World*, Columbia U.P., New Yorkd.
- (1980/81), Negotiating the future, *Foreign Affairs*, Winter, Vol.59, No. 2, p. 398-417.
- Unctad (1971), *Review of Internationale Trade and Development* (Part One, TD/B/369/Add. 1, Table IV-2).
- United Nations (1966), *United Nations Development Decade at mid-point*, United Nations, New York.

- (1973), *Multinational Corporations in World Development*, New York (ST/ECA/190).
- (1974), *The Impact of Multinational Corporation on Development and on International Relations*, New York (E/5500/Rev.1, ST/ECA/6).
- (1978), *Transnational Corporations in World Development: A Re-examination*, New York.
- (2013), *Realizing the Right to Development*, www.ohchr.org.
- Veen, E.van der (1982), De NCO nu en in de toekomst; Een inventarisatie van feiten en meningen, *Internationale Spectator*, jg.xxxvi, nr. 6, juni, p. 301-313.
- Veen, L.J.van der (1985), *Het ontwikkelingsbeleid van de Europese Gemeenschap in de praktijk: Een analyse aan de hand van drie landenstudies* (proefschrift), Rijksuniversiteit Leiden, 31-10-1985.
- Veenstra, W.J. (1977), De Partij van de Arbeid en Europa, *Internationale Spectator*, jg.xxxi, nr.4, april, p. 246-255.
- Veer, A.van 't (1981), De tweede recycling: geen reden tot doemdenken, *Economisch-Statistische Berichten*, 66e jg., no. 3328, 28 oktober, p. 1062-1063.
- Velden, G.W. van der (1984), De schuldproblemen van de niet olie exporterende ontwikkelingslanden in recente publicaties, *Transaktie*, jg.13, no.4, p. 375-398.
- Vereniging voor de Staathuishoudkunde (1970), *Het EEG landbouwbeleid* (Preadviezen van M.J.'t Hooft-Welvaars, J.Horring, S.L.Louwes en M.G.Wagenaar Hummelink), M.Nijhoff, 's-Gravenhage.
- (1971), *Verslag van de Algemene Vergadering* (in Utrecht op 21 november 1970), M.Nijhoff, 's-Gravenhage.
- Vergilius (1996), *Aeneis*, Historische Uitgeverij, Groningen.
- Verhagen, W.F. (1982), Haalt de OPEC 1984? *Economisch-Statistische Berichten*, 67e jg., no. 3346, 10 maart, p. 262-263.
- VerLoren van Themaat, J.P. (1977), De PvdA en een socialistische Derde-Wereldbeleid, *Socialisme en Democratie*, jg.34, no.7/8, juli/augustus, p.363-377 (herdrukt in VerLoren van Themaat, Joan, 1989, p. 69-86).
- (1978a), Negatieve keuze van De Koning, *NRC Handelsblad*, 23-8-1978.

- (1978b), Loopt Nederland achter met de organisatie van zijn ontwikkelingshulp? *Internationale Spectator*, jg.xxxii, no. 9, september, p. 533-541 (herdrukt in VerLoren van Themaat, Joan, 1989, p. 31-48).
- , Joan (1989), *Ontwikkelingssamenwerking, hoe en waarom* (postuum gebundelde opstellen, samengesteld door Karel Jansen en Nico Schrijver), Evert Vermeer Stichting, Amsterdam.
- Vermaas, R. (1977), 'Het beleid moet blijven, maar wat doen we met Pronk?', *De Tijd*, 23 september, p.5-7.
- Vermeire, R. (1967), De Ontwikkelingshulp van België, in *Achtste Vlaams...* (1967), p. 407-447.
- Verschure, C.J. (1978), Minister stop speciale hulp aan 5 landen, *NRC Handelsblad*, 10-8-1978.
- Verwer, S., L.Schulpen & R.Ruben, red. (2014), *Hoe nu verder? 65 jaar Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking*, L.M. Publishers, Arnhem.
- Vingerhoets, J. (1967), Naar UNCTAD II, *Onze Wereld*, jg 11, nr. 4 (november), Overdruk p. 12-19.
- (1968), Wereldhandelsconferentie, *Streven*, jg XXI, nr. 5 (februari), p. 427-435.
- (1969a), The Kennedy Round and the developing countries, in: Alting von Geusau, ed. (1969), p. 48-74.
- (1969b), De concentratie op Indonesië in de Nederlandse financiële hulpverlening, *Internationale Spectator*, jg.xxiii, no. 11, 8 juni, p. 982-1012.
- (1982), *Ontwikkelingslanden als grondstoffenexporteurs ; Internationaal Grondstoffenbeleid en Oligopolistische Markten*, Proefschrift Katholieke Hogeschool Tilburg.
- Visser, R. (2001), Armoedebestrijding, soms hoofddoelstelling, in Schulpen, L., red. (2001), p. 11-27.
- Vlasblom, D. (2012), Applaus voor de moordenaars, *NRC Handelsblad*, 27-10-2012.
- Volkskrant, de (1982), Nw.-Guinea in jaartallen, Het Vervolg, 10 juli, p. 2.
- Vonhoff, H.J.L. et al. (1981), *Eindadvies van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst*, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag.
- Voorhoeve, J.J.C. (1985), *Peace, Profits and Principles; A Study of Dutch Foreign Policy*,

M.Nijhoff, Leiden.

- Vos, R.A.H. (1969), Een illusionist ontmaskerd, *Hollands Maandblad*, jg. 10, no. 254 (januari), p. 17-20.
- Vries, T. de (1976), Jamaica, of het falen van de monetaire hervorming, *Internationale Spectator*, jg.xxx, nr.8, augustus, p. 437-443.
- VVD (2004), *Duurzame armoede; 35 jaar Nederlands ontwikkelingsbeleid*, VVD-Fractie Tweede Kamer, Den Haag, 11 november.
- Waard, P. de (2017), Is de Derde Wereld het nieuwe taboe? (column), *de Volkskrant*, 7-3-2017.
- Wahab, I. (1972), Uitbreiding van de handel, *Internationale Spectator*, jg.xxvi, nr. 5, 8 maart, p. 421-433.
- (1982), *De effecten van prijsstabilisatie op de grootte en instabiliteit van de export-opbrengsten; Een empirische studie naar de gevolgen van het Geïntegreerde Grondstoffenvoorstel*, Proefschrift Vrije Universiteit Brussel.
- Warren, B. (1980), *Imperialism: Pioneer of Capitalism*, Verso/NLB, Londen.
- WBS (1981), *Socialistisch Reformisme en Nieuwe Internationale Economische Orde*, Buitenlands-politieke Notities, No. 2, Wiardi Beckman Stichting in samenwerking met de Evert Vermeer Stichting, PvdA, Amsterdam.
- Weeda, A. (1978), (interview met) Jan Pronk, in Gortzak, W. red. (1978), p. 96-104.
- Weenink, W.H. (1979a), De Koning: 'Hulp moeten we periodiek gaan onderzoeken', *NRC Handelsblad*, 16 juli.
- (1979b), Hervatting van de Noord-Zuid-dialoog?, *NRC Handelsblad*, 26 september.
- (1980a), Offensief Nederland voor deelname aan top Noord Zuid, *NRC Handelsblad*, 22 augustus.
- (1980b), EG weigert Nederlands plan voor meer hulp, *NRC Handelsblad*, 28 augustus.
- (1981a), Startsein voor de nieuwe dialoog Noord-Zuid blijft uit, *NRC Handelsblad*, 20 januari.
- (1981b), Prof.Verwey over het nieuwe zeerechtverdrag: 'Erfdeel mensheid schiet er bij in', *NRC Handelsblad*, 28 maart.

- (1981c), Rudiger von Wechmar: 'Doorbraak in Noord-Zuid-dialoog nabij', *NRC Handelsblad*, 3 april.
- (1981d), Armste en rijke landen eens over groot aantal punten, *NRC Handelsblad*, 15 september.
- Weezel, M.van (1978), Verelendung: nieuwe norm voor ontwikkelingshulp, *Vrij Nederland*, 19-8-1978.
- Wellenstein, E.P. (1977a), 'De Nieuwe Internationale Economische Orde', *Mededelingen van de Nederlandse Vereniging voor Internationaal Recht* (Preadviezen), No. 75, September 1977, p. 73-117.
- (1977b), De Parijse Noord-Zuiddialoog, *Internationale Spectator*, jg.xxxi, nr.9, september, p. 581-588.
- Werkgroep-Bakker (2013), *Naar een nieuwe definitie van ontwikkelingssamenwerking; Beschouwingen over ODA*; Interdepartementaal Beleidsonderzoek, Rijksoverheid, Den Haag.
- Werkgroep Coleval-konsultatie (1980), *Verslag van de Coleval-konsultatie op 1 maart 1980*, Sekretariaat voor Ontwikkelingssamenwerking, Dienstencentrum van de Gereformeerde Kerken in Nederland, Leusden.
- Werkgroep Evaluatie Ontwikkelingshulp (1969), *Evaluatie van de Nederlandse Ontwikkelingshulp; onderzoek verricht in opdracht van de Nederlandse regering*, Tilburg, Instituut voor Ontwikkelingsvraagstukken (eigen uitgave), met acht losse bijlagen.
- Wertheim, W.F. (1950), *Herrijzend Azië; Opstellen over de Oosterse samenleving*, Van Loeghum Slaterus, Amsterdam.
- Werts, J. (2008), *The European Council*, J.Harper Publishing, London.
- Wesseling, H.L. (2012), De dekolonisatie was overal lastig, *NRC Handelsblad*, 16-17 oktober 2012.
- Wesselius, J. (1981), Armste landen zijn enige hoop rijker, *de Volkskrant*, 15 september.
- Westhoff, J. (1973), Het associatiebeleid van de Europese Gemeenschappen, *Internationale Spectator*, jg.xxvii, nr. 5, 8 maart, p. 149-155.
- Wichelen, S.van (1978), Mythevorming rond het Nederlandse medefinancieringsprogramma, *Internationale Spectator*, jg.xxxii, nr.9, september, p. 552-560.
- Wilson, G. (1986), Commodity pacts knell?, *Development Forum*, April, p. 13.

- Winter, J.H.M. de (1976), *Havanna en Moskou: De 'sovjetisering' van de Cubaanse revolutie*, *Internationale Spectator*, jg. xxx, nr. 7, juli, p. 405-428.
- Wit, Y.B. (1966), *Ontwikkelingshulp en de stijgende buitenlandse schuld der ontwikkelingslanden*, *Internationale Spectator*, jg. xx, nr. 5, 8 maart, p. 343-364.
- Witte-Rang, G. (2008), *Geen recht de moed te verliezen; Leven en werken van Dr.H.M.de Lange 1919-200*, Boekencentrum, Zoetermeer.
- Witteveen, I & J. Oppewal (1983), *Star uitgevoerd doelgroepenbeleid, Te weinig overleg met Colombianen*, *NIO-Kroniek*, nr. 29 (november-december), p. 13-15.
- World Bank (1980), *World Development Report 1980*, Oxford University Press, New York.
- (1982), *World Development Report 1982*, Oxford University Press, New York.
- (1984), *World Development Report 1984*, Oxford University Press, New York.
- (1995), *Workers in an Integrating World*, *World Development Report 1995*, Oxford University Press, New York.
- (2018), *Poverty and Shared Prosperity 2018: Piecing Together the Poverty Puzzle*, Washington DC, World Bank.
- Zartman, I.W. (1971), *The Politics of Trade Negotiations between Africa and European Economic Community: The Weak Confront the Strong*, Princeton U.P., Princeton, New Jersey.
- Zeller, A. (1970), *L'Imbroglia Agricola du Marché Commun*, Calmann-Lévy, Paris.
- Zevenbergen, A. (2002), *De deskundige: leerling en leermeester; Een halve eeuw uitzending van ontwikkelingswerkers*, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag.
- Zijlstra, J. (1993), *Structureel begrotingsbeleid, toen en nu*, in Clerx et al., red. (1993), p. 21-39.
- Zwan, A. van der, (2008), *Van Drees tot Bos; zestig jaar succes en mislukking; geschiedenis van de PvdA*, Balans, Amsterdam.
- Zwan, B. van der, B. de Graaff en D.Hellema, red., (2008), *In dienst van Buitenlandse Zaken; Achttien portretten van ambtenaren en diplomaten in de twintigste eeuw*, Boom, Amsterdam.